

per loro instabili. Oltre a politiche di offerta e a politiche monetarie espansive, secondo molti osservatori, sarebbero indispensabili anche politiche di rilancio della domanda attraverso politiche fiscali espansive a livello europeo e nazionale. È difficile pensare come possano essere messe in atto in tempi porre vincoli ai mercati finanziari.

1. Premessa

In questo capitolo presenteremo la teoria e la politica dei rapporti finanziari tra diversi livelli di governo. Negli ultimi vent'anni sono state varate riforme istituzionali molto importanti in questo campo, con riguardo sia all'articolazione dei governi all'interno del sistema istituzionale italiano, sia alle relazioni tra il nostro paese e i paesi dell'Unione europea. Intorno alla metà dell'ultimo decennio del secolo corso era maturata, da un lato, una forte richiesta di decentramento verso il basso delle funzioni politiche e amministrative; dall'altro lato, in connessione con le vicende dell'Unione europea, si è assistito a un progressivo trasferimento delle funzioni nazionali a livelli superiori, l'Unione europea, non solo nel campo monetario. Le due tendenze, verso la periferia e verso un centro sovranazionale, hanno molti aspetti in comune e possono essere viste come l'esito e la risposta al processo di globalizzazione delle economie, che da un lato richiede istituzioni sovranazionali per la gestione di un mondo economicamente sempre più interdipendente e dall'altro lato, via via che si attenuano i valori nazionali, spinge a recuperare degli stessi a livello più decentrato. Questi orientamenti politici, seppure ancora in corso di realizzazione, hanno forse perso slancio negli anni più recenti in cui ci si interroga se non si sia giunti alla fine di un processo evolutivo delle istituzioni nazionali e sovranazionali.

I temi accennati saranno affrontati in questo capitolo per gli aspetti generali, in cui si esamineranno in modo sintetico i principali concetti e risultati che la teoria economica ha elaborato per affrontare i problemi del decentramento fiscale, e le problematiche del decentramento amministrativo in corso in Italia.

Nel capitolo successivo ci interesseremo degli aspetti sovranazionali, affrontando lo studio delle funzioni dell'Unione monetaria.

Le domande a cui si cercherà di fornire una risposta in questo capitolo possono essere così formulate.

1. Perché esistono diversi livelli di governo, come, ad esempio, lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, le Città metropolitane? Le ragioni sono

solo politiche e organizzative o anche economiche? Le ragioni politico-amministrative hanno un'importanza decisiva a questo riguardo; ma anche quelle economiche meritano attenta considerazione. Dal punto di vista dell'economista, la domanda potrebbe essere riformulata in questo modo: perché certi beni pubblici sono forniti da istituzioni amministrative che operano a livelli territoriali diversi?

2. Posto che diversi livelli di governo siano giustificati, sulla base di quali schemi istituzionali possono essere articolati? Storicamente vediamo realizzati modelli diversi, in cui il ruolo dello Stato centrale risulta più o meno forte, dal federalismo a modelli centralisti. Esistono ragioni economiche per tali assetti differenziati?

3. Da un altro punto di vista, partendo da una situazione di Stati completamente autonomi, la domanda precedente potrebbe essere posta in questo modo: esistono ragioni perché gli Stati rinuncino a parte delle loro prerogative per costituire uno Stato centrale federale? Quali sono, ad esempio, le ragioni economiche della costituzione dell'Unione europea?

4. Quali schemi di finanziamento si possono concepire per funzioni svolte da diversi livelli di governo? Produzione e finanziamento di un bene pubblico non necessariamente coincidono: sotto questo profilo, in che modo va vista l'autonomia finanziaria? Quali ragioni sono alla base dei rapporti finanziari tra diversi livelli di governo? Che forme istituzionali assumono?

Prima di affrontare il tema, può essere utile sottolineare il nodo problematico fondamentale che sottende ogni discussione sul federalismo. I fautori del decentramento danno un forte peso a due valori: la *responsabilizzazione delle Amministrazioni locali* e il *rispetto delle diversità delle preferenze dei cittadini* dei governi locali. D'altro canto, i sostenitori di soluzioni accentrate sono preoccupati di *mantenere condizioni di uguaglianza nell'offerta dei servizi pubblici* e quindi hanno più a cuore la realizzazione di obiettivi di equità (politiche redistributive) e di stabilizzazione (politiche monetarie e fiscali), e ritengono che, soprattutto per le entrate, la gestione accentrata possa essere più efficiente. Da sempre il dibattito sul federalismo ha ruotato su questa contrapposizione di posizioni.

Gli orientamenti per il decentramento o per l'accentramento sembrano poi essere soggetti a cicli di favore politico. Vi è stata una forte attenzione al problema del decentramento negli Stati Uniti negli anni '70, a cui ha fatto seguito un rallentamento negli anni '80; ora si assiste ad una nuova ripresa. In Italia prevalevano idee favorevoli all'accentramento in occasione della riforma fiscale del '74, mentre nei 20 anni a cavallo del secolo si è assistito a forti spinte al decentramento. Ora di nuovo il clima politico su questi temi appare mutato e si prospettano riforme che suggeriscono nuove forme di accentramento. Nella spiegazione di questi cicli hanno un ruolo importante fattori extraeconomici. La tendenza prevalente in Italia sino alla grande crisi del 2008 si fondava, oltre che sulle argomentazioni tradizionali già esposte, sul fatto che la responsabilizzazione locale potesse stimolare l'efficienza nella gestione, con vantraggi superiori a quelli che una gestione accentrata può realizzare; sul minore peso attribuito all'obiettivo dell'uguaglianza (in materia di assistenza, povertà, tutela degli emarginati, ecc.) che giustificava differenziazioni nell'offerta dei servizi pubblici. Dagli anni 2008 ad oggi, la

crisi economica, le politiche di austerità e le modeste performance dei governi regionali hanno ridato voce a interventi più centralizzati. Non deve quindi stupire che le esperienze storiche di diversi paesi siano molto differenziate e che vi siano mutamenti significativi nell'arco della storia di uno stesso paese (ad esempio, in Italia, tra il fascismo e la democrazia postbellica; nel Regno Unito, prima e dopo la Thatcher).

La teoria economica, pur in grado di fornire utili spunti interpretativi dei rapporti tra diversi livelli di governo, non è però la disciplina sovrana in un terreno in cui hanno un ruolo non trascurabile opzioni politiche di fondo, che hanno sempre un riferimento forte nella Costituzione di un paese. La riflessione sulle esperienze storiche consente di enucleare tre modelli fondamentali di articolazione del rapporto centro-periferia.

Il modello *centralista*: agli enti decentrati è lasciato il minor numero possibile di funzioni, definite solo dall'organo legislativo centrale ed esercitate con una stretta sorveglianza dal punto di vista sia della quantità e qualità dei servizi, sia delle forme di finanziamento, il cui controllo resta centrale. Esso può essere articolato anche solo su due livelli di governo, centrale e locale.

Il modello *regionale*, di cui il sistema italiano precedente la riforma costituzionale del 2001 rappresenta un esempio, prevede un maggior trasferimento di funzioni e una parziale autonomia fiscale, senza tuttavia attribuire ai livelli regionali la potestà di istituire nuovi tributi. La Carta costituzionale indica il ruolo del principio regionalista e dà indicazioni su come articolare le funzioni tra i diversi livelli di governo (centrale, regionale, comunale).

Il modello *federale*: a differenza di quanto avviene nei due modelli precedenti, è di solito originariamente assente il carattere unitario dello Stato da cui promana l'articolazione per livelli di governo. La genesi di questo modello prevede Stati autonomi, con piena potestà tributaria, che si uniscono per realizzare obiettivi comuni attribuendoli a un potere federale centrale. I livelli di governo sono molteplici. L'aspetto istituzionale più importante è che in uno Stato federale la modificazione dei rapporti interstatuali, sancito nella Carta costituzionale, non può realizzarsi se non con il consenso di ciascuno degli Stati federati.

La comprensione di una particolare esperienza nazionale può essere realizzata solo dopo aver identificato il modello istituzionale a cui essa si ispira.

I tre modelli appena descritti assumono come criterio prevalente il fattore geografico-territoriale. Accanto a enti che hanno competenza sull'intero territorio, ve ne sono altri che operano solo all'interno di una data area geografica.

In alternativa a questo criterio, l'articolazione delle funzioni del settore pubblico potrebbe ispirarsi ad un *criterio funzionale*. In questo caso il settore pubblico è articolato in enti che hanno competenza sull'intero territorio nazionale e svolgono una sola funzione, ad esempio, la sanità, la scuola o la sicurezza pubblica. Tali enti hanno solitamente una loro articolazione territoriale. Gli organi di governo possono essere nominati dallo Stato centrale o eletti direttamente dai cittadini. Il loro bilancio può essere alimentato da trasferimenti o da fonti autonome. Chi si dichiara a favore di questa articolazione funzionale è solitamente preoccupato dell'eccesso di spesa pubblica,

della scarsa trasparenza del bilancio pubblico e sostiene l'opportunità di articolare il sistema tributario in imposte di scopo, con destinazione vincolata a specifiche funzioni: contributi-pensioni, tasse-scuola, contributi sanitari, salute, ecc. In quest'ottica i rapporti centro-periferia, relativamente all'unica funzione considerata, si pongono tra Stato e singoli cittadini.

2. Spiegazioni ideologiche, politiche e organizzative del decentramento

Abbiamo sottolineato l'importanza di ragioni diverse da quelle economiche per la spiegazione del decentramento amministrativo e finanziario. Senza alcuna pretesa di esaustività, può essere utile ricordare sinteticamente le principali ragioni ideologiche, politiche ed organizzative proposte dalla letteratura sul federalismo.

Ragioni ideologiche. Il punto di riferimento ideologico più rilevante per l'interpretazione dei fenomeni del decentramento è il *principio di sussidiarietà*, oggetto di rinnovato interesse da parte degli studiosi, soprattutto con riferimento ai problemi della costruzione dell'Unione europea. Una sua formulazione può essere infatti rintracciata nell'art. 3B del Trattato dell'Unione del parlamento europeo, che recita:

La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati nel presente Trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato.

In sostanza esso afferma la priorità del ruolo delle comunità fondamentali che formano una società (famiglia, comunità, regione) rispetto alle autorità centrali. In questo articolo il riferimento è al rapporto tra nazioni e autorità sovranazionale, ma il ragionamento si applica naturalmente anche all'interno di una nazione nei rapporti tra diversi livelli di governo.

Si tratta di un principio molto antico, profondamente radicato nella tradizione culturale cattolica, che ha sempre valorizzato il ruolo delle comunità intermedie. Esso è chiaramente affermato dalla cd. dottrina sociale della Chiesa cattolica, ad esempio in un'importante enciclica papale, la *Quadragesimo anno* del 1931, ed è stato ripreso successivamente dall'enciclica *Mater et Magistra* del 1961. Un principio di questo tipo è anche chiaramente espresso negli artt. 71 e 72 della *Grundgesetz* tedesca.

Questo principio è ora esplicitamente richiamato nella Costituzione italiana all'art. 118, riformato nel 2001, che, al comma quarto, recita: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Esso richiama l'idea che la libertà e il senso di responsabilità sono valori che traggono origine dall'individuo, considerato nella sua naturale propensio-

ne ad una vita associata, e che sono da guardare sempre con cautela modalità di organizzazione della vita sociale in cui entità politiche «superiori» tendano a sovrapporre i propri fini a quelli degli individui e delle comunità intermedie. L'anno in cui è stata promulgata la *Quadragesimo anno* è abbastanza evocativo del clima storico che può avere sollecitato queste proposizioni.

Può invece essere più disincantata l'interpretazione dell'interesse per tale principio nell'attuale fase di costruzione dell'Unione europea. Esso sembra infatti propugnato con più forza proprio dalle nazioni, come ad esempio il Regno Unito, che hanno una minore propensione a muoversi con decisione verso l'obiettivo della costruzione dell'Europa unita.

L'accezione del principio di sussidiarietà descritta è spesso indicata come principio di sussidiarietà *verticale*, in quanto fa riferimento ad un ordinamento gerarchico delle comunità e dei livelli di governo. Accanto a questa nozione è stata però sviluppata anche la nozione di sussidiarietà *orizzontale*. Con quest'ultima espressione si intende valorizzare il contributo che alla vita comunitaria possono dare una pluralità di istituzioni che operano tuttavia allo stesso livello gerarchico. I bisogni e i valori che possono essere coltivati e perseguiti a livello di comunità locale, possono essere realizzati da una pluralità di istituzioni: il comune *in primis*, ma anche, generalmente con riferimento a specifici settori di attività, organizzazioni senza finalità di lucro, come ONLUS, fondazioni, ecc. Analogamente a livello internazionale hanno rilievo non solo le grandi istituzioni politiche, l'Unione europea, l'ONU, ma anche organismi che in campi particolari svolgono funzioni importanti: le cd. QUANGO (*Quasi-autonomous non-governmental organizations*).

Ragioni politiche. La teoria politica ha da tempo messo in luce che l'impostazione centralistica dell'organizzazione dello Stato e della rappresentanza politica presenta molti potenziali pericoli. I meccanismi di decisione politica, come abbiamo visto illustrando i meccanismi di voto nel paragrafo 2 del capitolo primo, non sono perfetti e si prestano a soprusi (la dittatura della maggioranza). Nell'articolazione del sistema istituzionale è quindi necessario prevedere meccanismi compensativi. La fondamentale tripartizione tra potere esecutivo, legislativo e giudiziario rappresenta già un elemento fondamentale a livello dell'organizzazione dello Stato, ma anche altri strumenti sono indispensabili. In quest'ottica vanno considerate la presenza di autorità indipendenti volte a sorvegliare particolari aspetti della vita pubblica e anche la presenza di una pluralità di classi di governo a livello centrale e locale. In questa prospettiva il decentramento:

1. accentua la partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche e quindi rafforza la democrazia;
2. poiché gli amministratori locali sono più controllabili da parte dei cittadini di quanto non lo sia il governo centrale, dà maggiore garanzia che essi agiscano nell'interesse dei cittadini stessi anziché, come suggerisce la teoria della burocrazia della scuola della *Public Choice*, per la realizzazione di propri obiettivi, rischiando anche di causare un'espansione eccessiva dell'intervento pubblico;
3. consente di tenere conto di differenze nella composizione sociale (linguistiche, etniche).

Esistono però anche controindicazioni. Le piccole dimensioni si associano alla presenza di una ristretta articolazione degli interessi che possono favorire fazioni ristrette e quindi prevaricazioni.

Ragioni organizzative. Se ne possono ricordare un paio.

1. In strutture troppo accentrate è facile che si manifestino elementi di disordine organizzativo. Valgono però anche ragioni opposte: enti troppo piccoli comportano costi organizzativi elevati. L'accentramento della divisione del lavoro e i progressi tecnici nelle comunicazioni e nell'informatica dovrebbero come tendenza favorire le organizzazioni ampie.
2. Il decentramento consente maggiore sperimentazione ed innovazione nelle modalità di offerta dei servizi collettivi e ciò può indurre, per imitazione, miglioramenti di produttività per tutti.

3. La teoria economica del decentramento finanziario

Passiamo ora ad illustrare il contributo specifico che la teoria economica può fornire alla spiegazione del decentramento amministrativo e del federalismo fiscale. Tra i molteplici argomenti che la teoria economica ha affrontato qui si farà riferimento ai seguenti.

1. Ruolo degli enti decentrati rispetto alle tre grandi funzioni dello Stato: allocazione, distribuzione, stabilizzazione.
2. Giustificazione di diversi livelli di governo nel contesto della funzione di allocazione, e 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. Teoria dei trasferimenti intergovernativi. Questo aspetto, che pure fa parte dei problemi inclusi nel punto 4, ha subito sviluppi così estesi da meritare una discussione separata. Qui in particolare si esamineranno i principi teorici a fondamento dei trasferimenti integrativi e dei trasferimenti perequativi.

3.1. Le grandi funzioni dello Stato nei rapporti tra diversi livelli di governo

Nel capitolo primo abbiamo richiamato le funzioni dello Stato proposte da Musgrave: allocazione, distribuzione, stabilizzazione. Un primo passo nell'esplorazione della teoria economica del federalismo fiscale lo si può compiere domandandosi se vi siano ragioni teoriche perché queste tre grandi aree dell'attività pubblica vengano svolte, in tutto o in parte, a livello centrale o a livello decentrato. La riflessione degli studiosi su questi aspetti ha portato a conclusioni, talora sinteticamente ricordate con la metafora del *modello della torta a strati*, che individuano le funzioni più appropriate e differenziate per ciascun livello di governo.

La funzione di *stabilizzazione* è da considerarsi fondamentalmente una funzione centrale. Il problema che affronta, cioè il mantenimento del pieno

impiego, è nazionale. Inoltre la sua realizzazione è certamente perseguita in modo più efficiente a livello centrale: i livelli inferiori di governo, per la loro limitata estensione territoriale, si configurano, rispetto all'economia nazionale, come economie piccole e caratterizzate da un elevato grado di apertura verso l'esterno. Una politica di sostegno dell'attività economica messa in atto da una comunità locale corre il rischio di produrre i propri effetti non all'interno della propria giurisdizione, ma su altre aree dell'economia. In termini keynesiani, le economie locali presentano un'elevata propensione marginale ad importare e sono quindi solitamente caratterizzate da un moltiplicatore della spesa pubblica basso rispetto a quello tipico di economie nazionali di maggiori dimensioni.

A una conclusione sostanzialmente analoga è pervenuta la riflessione della dottrina riguardo alle politiche di *redistribuzione*. La redistribuzione, dal ricco al povero (assistenza), tra generazioni diverse (previdenza), dal sano al malato (sanità), è da considerarsi principalmente oggetto dei governi centrali. Sotto il profilo dell'equità, se a livello locale si attuassero politiche distributive molto differenziate, risulterebbe offuscata la nozione di avversione alla disuguaglianza che secondo molti rappresenta una caratteristica della funzione del benessere sociale di una collettività e che dovrebbe trasparire, anche solo implicitamente, dalla Carta costituzionale. Per evitare conflitti tra diversi livelli di governo appare opportuno sottrarre ai governi locali tali funzioni.

Una seconda ragione, rilevante dal punto di vista dell'efficienza, sottolinea la tendenziale inefficacia di politiche redistributive a livello locale, in quanto la loro realizzazione in modo differenziato stimolerebbe la mobilità territoriale sia dei cittadini ricchi che di quelli poveri: i più ricchi verso zone che impongono livelli di tassazione meno elevati, proprio perché non si preoccupano di finanziare programmi redistributivi; gli altri verso zone con caratteristiche opposte, da cui possono ottenere benefici ampi, senza sostenere i costi della più alta tassazione, proprio perché quest'ultima è commisurata ai redditi e quindi non ricade su di loro. Ciò metterebbe in difficoltà le comunità locali che vogliono offrire programmi redistributivi, perché questi alla lunga si rivelerebbero finanziariamente insostenibili.

Esistono però anche opinioni contrarie alla tesi tradizionale. Secondo alcuni autori (ad es. Pauly), se i ricchi di una comunità sono interessati al benessere dei poveri che vivono nella loro comunità, è ragionevole che vengano messe in atto politiche redistributive a livello locale, dato che tale altruismo non è necessariamente di eguale intensità fra tutti i benestanti delle diverse comunità locali.

La funzione di *allocazione* presenta invece aspetti che sono di grande interesse per i livelli inferiori di governo. Se si escludono i pochi esempi di beni pubblici puri (difesa e sicurezza pubblica, giustizia, grandi progetti di ricerca, il sistema delle comunicazioni) quasi sempre i servizi pubblici hanno connotazioni locali molto spiccate. Inoltre una componente molto elevata di servizi offerti a livello locale avviene sulla base della domanda degli stessi da parte del cittadino e non possiede pienamente i connotati di bene pubblico. È pertanto negli aspetti allocativi che la teoria del federalismo fiscale ha più opportunità di offrire indicazioni di politica economica.

Un ultimo aspetto da considerare riguarda la *gestione del debito pubblico*. In un sistema finanziario ordinato e in assenza di problemi di stabilizzazione, il debito dovrebbe essere utilizzato soltanto per consentire il finanziamento di attività di investimento che generano benefici anche nel futuro e il cui onere è prorotato nel tempo. In linea di principio e nelle realtà concrete non vi è nulla che impedisca l'utilizzazione dello strumento del debito da parte di qualsiasi livello di governo: possono così configurarsi titoli emessi dal governo centrale (BOT), titoli emessi da Enti locali (BOC, comunali, o BOB, regionali). La gestione del debito è però molto delicata, soprattutto in un'economia aperta, in un contesto di elevata liberalizzazione valutaria. La garanzia che può fornire un governo centrale agli investitori è nella maggior parte dei casi superiore rispetto a quella che può offrire un livello inferiore di governo. Anche per queste ragioni, è prudente che la gestione del debito avvenga, nella maggior misura possibile, a livello centrale. Tale scelta ha però delle implicazioni per quanto riguarda il finanziamento degli investimenti degli enti decentrati, su cui ritorneremo più avanti.

3.2. Ragioni economiche del decentramento

Il concetto di bene pubblico locale. Dal punto di vista allocativo la principale motivazione dell'intervento pubblico che è stata fornita nel capitolo primo riguardava la presenza di beni pubblici. Nella ricerca delle ragioni del decentramento è opportuno chiedersi se non esistano ragioni di tipo allocativo analoghe per spiegare la presenza di produzione e offerta di servizi pubblici a livello locale. Il modello generale dei beni pubblici presenta inverosimiglianti caratteri di eccessiva astrattezza e di limitata applicabilità. Abbiamo già avuto modo di sottolineare che l'area dei beni pubblici puri è modesta, e che i casi più frequenti sono beni in cui una o entrambe le caratteristiche di bene pubblico, la rivalità e la non escludibilità, sono assenti o presenti in misura attenuata. In quel modello poi i beni pubblici hanno caratteristiche identiche in tutto il territorio nazionale. Nella soluzione del problema del *free riding*, i meccanismi di decisione politica sostituiti dalla domanda da parte dei cittadini non risultano differenziati territorialmente e, infine, tali meccanismi politici risultano adeguati a rappresentare le preferenze dei cittadini. Ciascuna di queste ipotesi o conclusioni può essere messa in discussione allorché si introduce un'articolazione territoriale dell'economia.

Sotto il profilo dell'efficienza allocativa la qualificazione più importante è la definizione di bene pubblico locale. Un *bene pubblico locale* è un bene pubblico in cui le caratteristiche di non rivalità e non escludibilità sono limitate territorialmente. Ne sono esempi i benefici di una diga o di un trasmettitore di programmi televisivi, il servizio di illuminazione pubblica, il servizio di antincendio, ecc. Come si può vedere, è di questo tipo la maggior parte dei beni pubblici, per i quali la soluzione del problema dell'offerta si potrebbe realizzare a livello decentrato.

Anche se tale aspetto non è logicamente necessario alla definizione di bene pubblico locale, è importante ricordare che spesso tali beni non sono beni pubblici *puri*, caratterizzati cioè da non rivalità e non escludibilità,

ma *beni misti o impuri*, passibili cioè di forme di *congestione*. Il consumo da parte di altri individui, oltre un certo limite, diminuisce il benessere del soggetto considerato.

Oltre alla presenza di beni pubblici locali, la teoria economica ha messo a fuoco altri due importanti schemi concettuali che sono rilevanti per spiegare l'articolazione territoriale dell'offerta dei servizi pubblici, noti come il Teorema del decentramento di Oates e il Modello del voto con i piedi di Tiebout. Ad essi dedicheremo ora attenzione. Si tratta in realtà di due idee che consentono di mettere a fuoco due diversi modi in cui può manifestarsi la rappresentanza politica in una società decentrata. Per questa ragione può essere illuminante inquadrarli all'interno della griglia concettuale elaborata da Hirschman, un noto sociologo e politologo contemporaneo, nell'opera *Exit, Voice and Loyalty* del 1970. In una comunità, dalla più piccola alla più complessa quale è lo Stato, gli atteggiamenti dei partecipanti possono essere classificati in tre categorie. *Loyalty* è l'atteggiamento cooperativo di chi condivide i fini della comunità e collabora alla sua realizzazione o di chi pur non condividendo la conduzione corrente pensa vi siano valori di lungo periodo che devono essere salvaguardati e che meritino la conservazione di atteggiamento di fedeltà. *Voice* è la protesta di chi dissente sulla conduzione della vita comunitaria, ma resta sul campo a manifestare le proprie idee. *Exit* è il dissenso profondo che si manifesta con l'abbandono della comunità. I tre momenti possono alternarsi in modi complessi e non è possibile, nell'esame di casi storici concreti, individuare leggi di evoluzione, né è possibile definire una gerarchia tra di loro in termini normativi. I tre concetti sono tuttavia utili per interpretare taluni aspetti della vita collettiva. In una democrazia è bene che tutte e tre le forme di rappresentanza degli interessi siano presenti.

Il modello di Oates, nel mettere in luce la presenza di diverse preferenze dei membri di una comunità e nel motivare l'articolazione territoriale dell'offerta dei servizi pubblici, può, seppure in modo non perfetto, essere collocato nell'ambito degli schemi di tipo *Voice*, nella misura in cui sottolinea sia la manifestazione della diversità sia l'esigenza di una composizione degli interessi.

Il modello di Tiebout, nella tradizione tipica del paradigma dominante dell'economia politica, che vuole valorizzare l'idea di concorrenza, si pone invece nell'ottica dell'*Exit*.

Il Teorema del decentramento di Oates. In un importante libro del 1972, *Fiscal Federalism*, Oates ha formulato un teorema che fornisce una giustificazione teorica all'esistenza di diversi livelli di governo. Più che di un teorema, si tratta di un'idea semplice, ma importante, che può essere così sintetizzata: in presenza di preferenze differenziate è sempre preferibile una soluzione che consenta diverse articolazioni dell'offerta dei beni pubblici, rispetto a una soluzione uniforme.

Si immagini che la popolazione di uno Stato sia divisa in tre gruppi di uguale dimensione numerica, che abitano in località distinte. Le preferenze degli individui appartenenti a una stessa comunità sono distribuite in modo identico, ma sono diverse da quelle degli individui delle altre comunità, nel senso che la prima comunità, a parità di prezzo desidera un livello di servizio pubblico, inferiore a quello desiderato dalla seconda comunità, che a

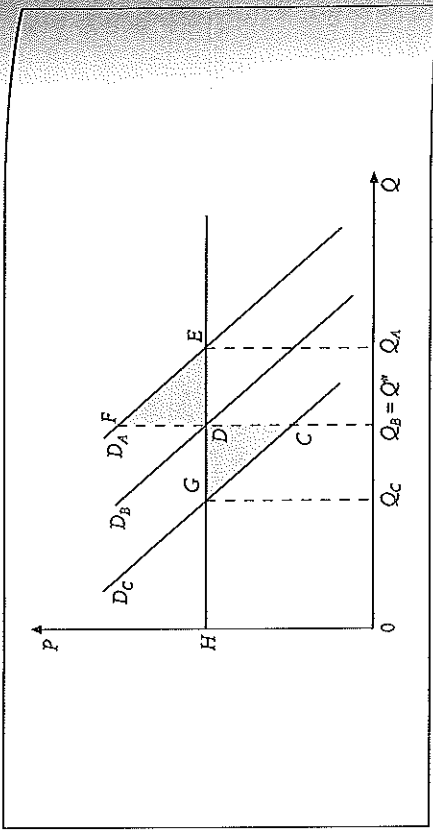


FIGURA 5.1. Teorema del decentramento di Oates.

sua volta ha una domanda inferiore a quella della terza comunità. Deve essere fornito un bene pubblico locale, che pertanto esplica i propri benefici solo all'interno di ciascuna comunità, a costi marginali costanti. Nella figura 5.1 sono rappresentate le domande, D_A , D_B e D_C di un individuo rappresentativo di ciascuna comunità, che indicano il prezzo che è disposto a pagare per ottenere una data quantità di bene pubblico.

Nel caso di soluzione centralizzata, il governo sarebbe indotto a fornire un ammontare di bene pubblico locale in modo uniforme alle tre comunità, probabilmente al livello Q^* , che corrisponde al livello desiderato dalla seconda comunità. Questa infatti si colloca nella posizione mediana della distribuzione delle preferenze e si può immaginare che si possa applicare la teoria dell'elettore mediano. Il punto di vista della seconda comunità risulta decisivo per formare una maggioranza a livello dell'intera collettività e quindi essa è in grado di imporre il proprio punto di vista.

Tale soluzione è però causa di perdite di benessere sia per gli individui della comunità A , sia per quelli della comunità C . I primi avrebbero voluto consumare un ammontare maggiore, Q_A , per il quale sarebbero disposti a pagare $0Q_AEH$, rispetto a Q^* , che costa loro $0Q'DH$. Il maggior costo sarebbe stato inferiore all'aumento di benessere ottenuto dal maggiore consumo, che è misurato dall'area $Q_A'EF$, con un vantaggio netto pari a FDE . Con ragionamento analogo, l'individuo C avrebbe voluto consumare il bene in misura $Q_C < Q^*$, per la quale sarebbe stato disposto a pagare $0Q_CGH$. Deve invece consumare la quantità Q^* con un costo addizionale pari a Q_CQ_BDG a cui corrisponde un aumento di benessere pari solo a Q_CQ_BCG . La perdita di benessere, rispetto alla soluzione ottimale, è quindi pari a CDG .

La soluzione decentrata consentirebbe invece a ogni comunità di realizzare l'offerta ottimale Q_A per A e Q_B per B e Q_C per C , parettianamente superiore a quella centralizzata.

In questo semplicissimo teorema l'aspetto più importante consiste nell'ipotesi di preferenze differenziate. L'inferiorità della soluzione centra-

lizzata deriva dal fatto che essa è sottoposta ad un vincolo (l'offerta nella stessa quantità a tutte le comunità locali) che non è invece presente nella soluzione decentrata. In altre parole, la soluzione centralizzata risulta essere di Second Best rispetto all'altra.

Il teorema è costruito anche su altre ipotesi che, se venissero rimosse, potrebbero dare luogo a risultati meno chiari. Ne ricordiamo alcune.

1. Si fa l'ipotesi che nella soluzione centralizzata il bene venga fornito in misura uguale alle tre comunità. In linea astratta nulla impedisce che il governo centrale possa articolare l'offerta del bene pubblico locale in modo differenziato nelle tre comunità. Ma tale comportamento è improbabile per ragioni di carattere organizzativo (difficoltà dell'amministrazione centrale a raccogliere le informazioni rilevanti e organizzare in modo differenziato la produzione), per la difficoltà di giustificare in modo trasparente la diversa misura di partecipazione al costo del servizio (sia esso un prezzo, una tassa o un'imposta) nelle tre comunità o, per converso, la diversità di offerta a parità di prezzo. È quindi probabile che per realizzare un'offerta centrale differenziata lo Stato centrale incontri problemi informativi e quindi costi maggiori delle comunità locali. Se si accettano queste considerazioni, la soluzione decentrata rimane superiore, non tanto per la differenziazione delle preferenze, quanto per i costi informativi del governo centrale.

2. Il teorema presuppone che il costo marginale di offerta del bene locale sia costante. È però possibile che nella produzione di molti servizi pubblici locali siano presenti economie di scala. In tal caso, e in presenza di più livelli di governo intermedi, la soluzione decentrata al livello inferiore potrebbe non essere necessariamente quella ottimale.

3. Il teorema assume implicitamente che trovi applicazione il cd. *principio di corrispondenza*, vale a dire un rapporto biunivoco tra offerta di un dato servizio pubblico e livello amministrativo. Se però si ammette, realisticamente, che un dato livello di governo svolga una pluralità di funzioni, possono sorgere due tipi di problemi: a) l'area entro cui si estendono i benefici del bene pubblico locale può non coincidere con l'area amministrativa e si possono quindi formare effetti di traboccamento (*spillover effects*) dei benefici, che sono causa di inefficienze, a cui si deve porre rimedio con appropriate regolamentazioni o con trasferimenti amministrati dal centro; b) la dimensione ottimale del livello di governo dipende, come vedremo, anche dalla presenza di costi di congestione e non risulta facilmente determinabile.

4. Si fa l'ipotesi che le preferenze degli individui di una stessa comunità siano distribuite in modo identico, ma ciò è poco realistico. Senza questa ipotesi, la conclusione del teorema sarebbe indeterminata, in quanto si tratta di tenere conto di vantaggi e svantaggi all'interno di ciascuna comunità. Il risultato del teorema potrebbe, ad esempio, essere rovesciato se la differenziazione delle preferenze all'interno di una singola comunità fosse superiore a quella media dell'intera collettività.

Il meccanismo allocativo di Tiebout. L'ultima osservazione fatta al teorema del decentramento ci fornisce l'occasione per passare all'illustrazione di un altro risultato, molto importante per la teoria del federalismo fiscale,

proposto da Tiebout, che riguarda appunto le situazioni in cui le preferenze degli individui per i beni pubblici locali siano eterogenee.

Il contributo di Tiebout è stato elaborato nel 1956 e va ricollegato ai fondamentali articoli di Samuelson sulla teoria dei beni pubblici. In essi, come si è illustrato nel capitolo primo, si sottolineava come i cittadini non abbiano incentivo a rivelare le loro preferenze e tendano quindi ad avere comportamenti da *free rider*. I beni pubblici locali, però, come si è già ricordato, sono beni non escludibili e non rivali solo con riferimento ai cittadini della collettività in cui vengono offerti. Dalla fruizione di un bene pubblico locale è invece possibile escludere i cittadini di altre comunità. È allora possibile immaginare un meccanismo di decentramento istituzionale caratterizzato dal formarsi di un insieme molto ampio di comunità locali che si differenziano l'una dall'altra per il mix di imposte e servizi locali che offrono ai propri cittadini. Fra di esse gli individui potrebbero scegliere quella in cui vivere in funzione delle loro preferenze per l'una o l'altra delle combinazioni imposte/servizi offerte. Si realizzerebbe quindi un meccanismo di allocazione volontaria del tutto analogo a quello che i consumatori realizzano quando scelgono fra i beni privati, in ragione del loro prezzo e del beneficio che possono trarre dal loro consumo. Nel modello di Tiebout, scegliendo di andare ad abitare in una comunità piuttosto che in un'altra, i cittadini soddisfano le proprie preferenze e, allo stesso tempo, accettano di pagare le imposte che corrispondono a quei servizi, rivelando così la loro disponibilità a pagare. Nel modello di decentramento di Tiebout, quindi, la decisione su quanto produrre dei diversi beni pubblici locali è presa dai cittadini che *votano con i piedi*, cioè attraverso la mobilità fra comunità.

Il modello di Tiebout si fonda su una serie di ipotesi restrittive (completa mobilità dei soggetti, conoscenza perfetta delle differenze esistenti tra i diversi governi, numero di enti elevato, rilevanza limitata degli effetti di traboccamento, produzione dei servizi a costi costanti) che lo rendono capace di spiegare solo in parte la realtà.

Dal punto di vista normativo, il modello di Tiebout può avere implicazioni distributive poco soddisfacenti. La sua applicazione porta infatti alla stratificazione degli enti territoriali per livello di reddito, nell'ipotesi, realistica, che la domanda di servizi pubblici sia correlata positivamente con il reddito. In conseguenza di ciò le comunità ricche potrebbero avere interesse ad impedire l'accesso ai poveri che hanno bassa capacità contributiva e sono incentivati a migrare nelle comunità ricche per godere dell'elevato livello dei servizi sociali. In ogni caso, anche senza questi comportamenti da parte dei ricchi, l'applicazione del modello tende a generare instabilità sociale.

Anche se con molti limiti, l'idea di Tiebout conserva un fascino, prevalentemente teorico, in quanto mette in luce la possibile rilevanza di meccanismi allocativi diversi da quelli sinora proposti dalla teoria economica per i beni privati e per i beni pubblici puri, applicando il meccanismo della concorrenza ai processi di determinazione politica della rappresentanza degli interessi.

3.3. La dimensione ottimale dei livelli di governo

Un importante nucleo della teoria economica del federalismo fiscale è orientato alla spiegazione della dimensione ottimale degli enti decentrati. Nella realtà istituzionale osserviamo diversi livelli di governo che hanno normalmente una base territoriale di diversa ampiezza. Quali ragioni possono essere portate per giustificare enti di dimensione diversa?

Una prima considerazione riguarda la ricerca della presenza o meno di *economie di scala* nella produzione dei servizi pubblici locali. La dimensione ottimale dovrebbe essere quella che corrisponde al costo medio minimo di lungo periodo nella produzione di un servizio. Ad esempio le tecniche di smaltimento dei rifiuti urbani sono molto diverse. È possibile realizzare significative riduzioni dei costi unitari, ma a condizione che si effettuino investimenti fissi molto elevati. Un comune di piccola dimensione potrebbe non essere in grado di sfruttare l'impianto ottimale in modo economicamente efficiente. Il problema della dimensione ottimale dei livelli di governo è stato studiato empiricamente in modo molto intenso. Partendo dai dati della spesa di diversi enti locali, complessiva e articolata in funzioni, si sono calcolate le curve di costo medio per abitante individuando, in molti casi, un andamento a U. La dimensione ottimale, in termini di popolazione, di un ente locale corrisponderebbe a quella in cui si raggiunge il punto di minimo costo medio. Un ovvio problema che emerge da queste evidenze empiriche è che per diversi tipi di servizio la dimensione ottimale è diversa, suggerendo quindi una disarticolazione dell'offerta degli stessi che difficilmente è coerente con principi di carattere organizzativo e amministrativo razionali. Le informazioni che si possono trarre da queste curve di costo sono tuttavia utili per individuare quali servizi possano essere prodotti e offerti in modo associato da una pluralità di enti locali sottodimensionati rispetto a quella funzione.

Un contributo più articolato alla determinazione della dimensione ottimale degli enti locali è quello proposto da J. Buchanan nel 1965 e noto come *Teoria dei club*, che sfrutta l'analogia tra un club e un governo locale. La teoria si propone di spiegare da un punto di vista economico il funzionamento di istituzioni che sono formate da gruppi di individui accomunati dalle stesse preferenze per particolari attività (sportive, culturali, ricreative, ecc.), e che mettono a disposizione dei membri un certo insieme di servizi.

Uno dei problemi principali che ci si pone è la determinazione del livello ottimale della dimensione del governo locale (o club), tenendo presente che a determinare la dimensione di un ente concorrono due variabili: la popolazione della comunità (nei club il numero dei membri) e la quantità del servizio prodotta o il livello di attività (in un governo locale, ad esempio, quanti ospedali; in un club, quanti campi da tennis).

Per date caratteristiche della funzione di produzione del servizio, una volta fissato il livello di attività, il costo *pro capite* del servizio sarà tanto più basso quanto maggiore è il numero dei cittadini della comunità.

D'altro canto all'aumentare della popolazione possono manifestarsi *fenomeni di congestione* nell'uso dei servizi (ricordiamo che si tratta di beni locali *impuri*) che creano disutilità. L'effetto di congestione potrebbe essere

sanato aumentando il livello di attività, ma ciò comporterebbe aumenti dei costi e in ogni caso i vantaggi derivanti da un allargamento del livello di attività tendono al margine a decrescere per il sopravvenire di fenomeni di saturazione dei bisogni via via che l'offerta aumenta.

Il problema può essere formalizzato utilizzando i concetti di *beneficio pro capite* e *costo pro capite*, e ponendo come obiettivo della comunità la massimizzazione del beneficio *pro capite* netto, pari alla differenza tra beneficio e costo *pro capite*.

Come nella presentazione del teorema del decentramento, anche qui supporremo costi marginali costanti, la realizzazione del principio di corrispondenza e l'omogeneità delle preferenze dei membri della collettività locale.

I benefici *pro capite* B sono, in base a quanto detto, funzione sia della popolazione dell'ente locale, N , sia del livello di attività (ad esempio, numero di ospedali), Q . All'aumentare di N i benefici *pro capite* diminuiscono a causa del verificarsi della congestione. All'aumentare del livello di attività i benefici *pro capite* aumentano, ma ad un tasso decrescente per il manifestarsi dei fenomeni di saturazione dei bisogni.

Per quanto riguarda i costi, sulla base dell'ipotesi fatta di costo marginale costante, a , e in assenza di costi fissi, il costo totale, CT , può essere scritto:

$$CT = aQ$$

$$C = C(Q, N) = \frac{aQ}{N} \quad \text{con} \quad \frac{\partial C}{\partial Q} > 0, \quad \frac{\partial^2 C}{\partial Q^2} = 0 \quad \text{e} \quad \frac{\partial C}{\partial N} < 0, \quad \frac{\partial^2 C}{\partial N^2} > 0$$

Le figure 5.2a e 5.2b mostrano l'andamento dei costi e dei benefici *pro capite* in funzione della popolazione N e della quantità di servizio prodotta Q .

La dimensione ottima della comunità si ottiene per quei valori di N e di Q che rendono massima la differenza tra benefici *pro capite* e costi *pro capite*:

$$\max_{Q, N} \left[B(N, Q) - \frac{aQ}{N} \right]$$

Le condizioni di massimo di primo ordine sono:

$$\frac{\partial B}{\partial Q} = \frac{a}{N}$$

$$-\frac{\partial B}{\partial N} = \frac{aQ}{N^2}$$

da cui si possono ricavare i valori ottimali di N e Q .

Le due condizioni possono essere scritte anche nel seguente modo:

$$-\frac{\partial B}{\partial N} N = \frac{\partial B}{\partial Q} Q$$

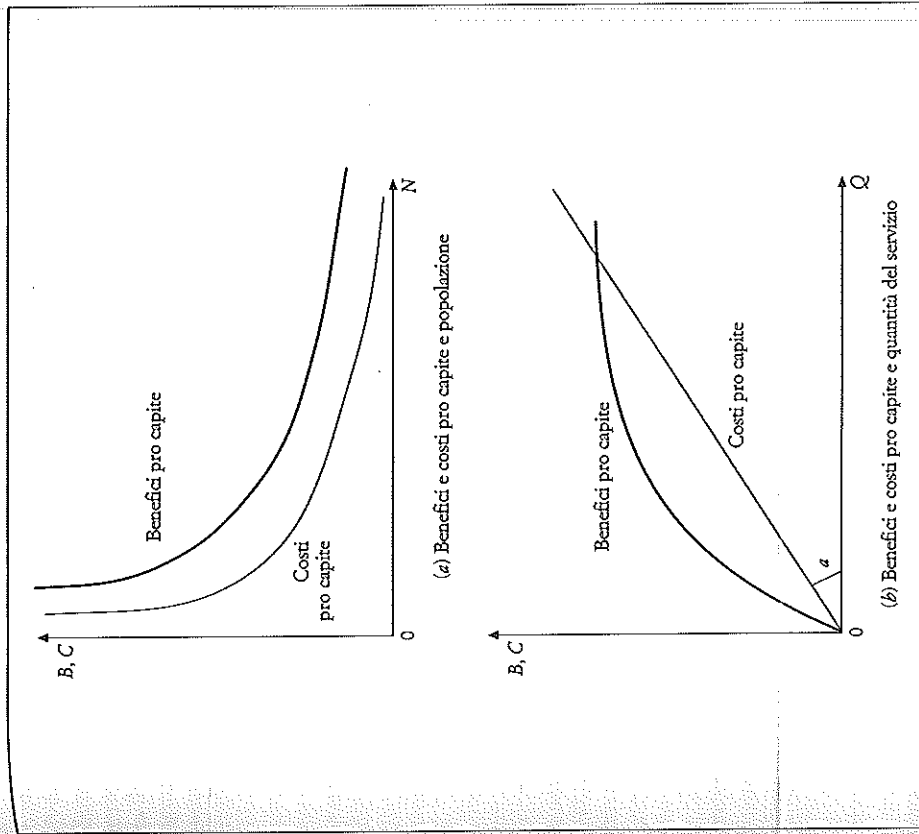


FIGURA 5.2 Dimensione ottimale dei governi locali.

Per avere una comprensione intuitiva del risultato, può essere utile ragionare separatamente sulle due variabili che nel modello sono determinate simultaneamente.

Per una data quantità, la dimensione ottimale della popolazione è quella in cui si verifica l'uguaglianza tra il beneficio marginale derivante dalla riduzione del costo *pro capite* dovuto alla partecipazione di un soggetto in più al finanziamento del servizio e la riduzione marginale di benessere derivante da un aumento della congestione.

Per un dato livello di popolazione, la quantità ottimale del servizio è quella in cui si verifica l'uguaglianza tra il beneficio marginale di un'unità addizionale di servizio (decrecente all'aumentare della quantità per il fenomeno di saturazione dei bisogni) e il costo marginale del servizio, supposto costante.

La sostanza di questa teoria è che per definire la dimensione ottimale di un ente locale è necessario determinare simultaneamente sia il livello della popolazione, che il livello dell'attività, realizzando una dimensione ottimale di entrambe. Tale equilibrio ottimale è descritto dall'ultima espressione, in cui il sacrificio marginale in termini di congestione derivante dall'aumento di un membro del club per il numero dei membri deve eguagliare il beneficio marginale di un'unità di servizio addizionale per il numero delle unità complessive.

3.4. Il finanziamento degli enti decentrati

Le forme di finanziamento dei livelli inferiori di governo possono essere di tre tipi:

1. tariffe e/o tasse;
2. imposte (autonome, compartecipazioni, sovrainposte, addizionali);
3. trasferimenti dal centro o da altri enti locali.

Quali suggerimenti può fornire la teoria economica nella spiegazione della struttura ottimale delle forme di finanziamento?

Tariffe e tasse. La teoria del federalismo fiscale si è sviluppata, come si è visto, fondamentalmente all'interno della teoria dello scambio volontario, in un'ottica cioè che tende a privilegiare gli aspetti di controprestazione tra servizi pubblici e forme di finanziamento. Una parte consistente dei servizi locali è divisibile (trasporti urbani, raccolta rifiuti, fornitura acqua, gas, elettricità) e quindi trovano appropriata applicazione prezzi pubblici e tariffe. A un'altra parte sembra corrispondere il modello della tassa (scuola, servizio antincendio, polizia locale), in quanto si manifestano effetti esterni piuttosto forti. In ogni caso l'uso di strumenti di finanziamento fondati sul principio del beneficio trova a livello decentrato solide motivazioni teoriche.

Le imposte. Esiste però anche una terza categoria di servizi pubblici locali che presenta il carattere dell'indivisibilità dei vantaggi (viabilità, opere pubbliche, pulizia, nettezza urbana, illuminazione) e per le quali pare appropriato fare riferimento alle imposte.

Nei contesti istituzionali concreti il finanziamento con entrate tributarie può assumere diverse modalità. Si possono infatti prevedere tributi propri oppure sovrainposte, addizionali o compartecipazioni a imposte di livelli superiori di governo. Solo i tributi propri, cioè forme di prelievo di cui il governo locale è libero di definire almeno le aliquote e in taluni casi anche la base imponibile, configurano una situazione di vera autonomia finanziaria dell'ente decentrato ed è a questo tipo di entrata che dedicheremo l'attenzione in questa sede. È però utile sin d'ora definire anche le altre forme di finanziamento tributario.

Si ha un'addizionale quando il governo locale, rispetto all'imponibile di un'imposta del governo centrale, definisce a proprio favore un'aliquota, che si somma a quella fissata dal governo centrale.

Si ha una sovrainposta a un tributo centrale quando l'aliquota fissata localmente si commisura al gettito di tributi nazionali già esistenti.

Sovrainposte e addizionali non coincidono negli effetti. Nel caso della sovrainposta, la decisione da parte dell'ente centrale di modificare le proprie aliquote influisce sulle risorse disponibili al livello inferiore. Se poi le imposte addizionali sono progressive, sovrainposte e addizionali hanno effetti differenziali sulla distribuzione personale dei carichi fiscali dei contribuenti. Se ad esempio il governo centrale, al fine di non variare la progressività, intendesse introdurre una variazione proporzionale delle aliquote legali dell'imposta progressiva, la presenza di un'addizionale a livello locale frusterebbe l'obiettivo del governo centrale. La variazione delle aliquote complessive infatti non risulterebbe proporzionale e quindi la misura della progressività sarebbe alterata. Ciò invece non accadrebbe qualora a livello locale esistesse una sovrainposta. Avrebbero comunque efficacia gli effetti sulla distribuzione attribuibili alla modificazione del livello dell'aliquota media (si rammenti quanto spiegato nel capitolo secondo al paragrafo 2.5).

Le compartecipazioni sono quote di gettito di un'imposta amministrata da un livello di governo superiore, devolute a favore di un ente inferiore sulla base di qualche criterio che tenga conto di aspetti locali: ad esempio, il gettito riscosso, la base imponibile esistente a livello locale o altri indici che riflettono gli obiettivi di ripartizione delle risorse finanziarie tra i diversi enti locali. Se la misura della compartecipazione è prefissata dalla legge, non si può parlare di autonomia tributaria, in quanto il comportamento dell'ente decentrato risulta privo di discrezionalità. Possono avere un ruolo importante nel realizzare la perequazione finanziaria tra diversi livelli di governo, attraverso la modulazione delle aliquote di compartecipazione.

In tutti i sistemi finanziari gli enti decentrati ottengono trasferimenti dal livello centrale e/o da altri livelli di governo. Rinviamo al prossimo paragrafo la discussione più articolata di questo aspetto. È possibile individuare criteri che guidino nel definire le forme di imposizione più adatte alle funzioni svolte dagli enti locali? La teoria offre i seguenti suggerimenti.

1. Poiché alla finanza locale è strettamente connessa la logica del beneficio e della controprestazione, è naturale pensare che ai livelli inferiori di governo siano particolarmente adatte forme di tributi in cui tale carattere è prevalente.

2. In un sistema caratterizzato da forte autonomia degli enti locali possono verificarsi fenomeni di concorrenza fiscale, vale a dire strategie volte a ridurre il carico fiscale per attrarre nella propria comunità attività economiche e basi imponibili di contribuenti di altre comunità. Per evitare queste difficoltà è consigliabile che le basi imponibili delle imposte locali siano poco mobili, come ad esempio gli immobili.

3. Le imposte locali non devono essere esportabili, vale a dire congregate in modo da ricadere in misura rilevante su residenti di altre comunità. Sarebbe esportabile, ad esempio, un'imposta regionale indiretta che colpisca anche gli acquisti fatti nella regione da non residenti. In tal caso si avrebbe una cattiva allocazione dei benefici e dei costi e le comunità avvantaggiate potrebbero essere indotte a un livello di spesa pubblica superiore a quello ottimale.

4. Poiché gli enti locali forniscono molti servizi essenziali è bene che essi dispongano di basi imponibili distribuite in modo uniforme nel territorio in

grado di consentire la copertura di un livello minimo di servizi uguale per tutti.

È assai difficile trovare forme di imposizione che soddisfino in misura adeguata tutti i requisiti appena enunciati. Le imposte sui beni immobili (terreni e fabbricati) sono forse quelle che più si avvicinano al modello ideale, trattandosi di tributi su basi imponibili non mobili, non esportabili e in senso lato collegate al principio del beneficio. L'attività degli enti locali è infatti in parte rilevante volta a produrre servizi che favoriscono la fruibilità di proprietà immobiliari (servizi di inurbamento, viabilità, ecc.).

I criteri indicati possono poi portare ad escludere dal novero delle possibili imposte locali alcuni tributi. Il primo tributo è l'imposta progressiva sul reddito, dato che essa assolve un'importante funzione di redistribuzione tipica del governo centrale.

Anche l'imposta sulle società, a meno di particolari accorgimenti, è poco adatta a soddisfare l'autonomia tributaria locale, dato che le società possiedono una grande mobilità e quindi avranno incentivi a fuggire dalle comunità che fissano le aliquote più elevate.

A livello locale sono adatte imposte reali sulle attività produttive e professionali, che si conciliano bene con il principio del beneficio.

Anche se tale scelta è spesso compiuta da molti ordinamenti, più dubbia è l'opportunità a livello locale di imposte indirette sui consumi, in quanto la differenziazione delle aliquote potrebbe dare luogo a deviazioni dell'attività commerciale in prossimità dei confini degli enti e violare il principio della non esportabilità del gettito.

A un esame attento solo le imposte immobiliari hanno connotati davvero locali ed è quindi comprensibile che nel paniere delle entrate tributarie locali abbiano un posto non piccolo anche sovrime e addizionali a tributi erariali. Non si deve peraltro dimenticare che un'eccessiva frammentazione delle imposte è causa di costi di amministrazione elevati, che possono essere attenuati dalle forme citate di partecipazione al gettito.

4. I trasferimenti intergovernativi: motivazioni, effetti economici e modelli di perequazione

Nelle pagine precedenti abbiamo richiamato ragioni di tipo allocativo che suggeriscono l'articolazione delle funzioni pubbliche tra diversi livelli di governo. La teoria non è però in grado di fornire prescrizioni molto dettagliate. In ogni caso la struttura per livelli di governo di uno Stato deve trovare una sua sanzione nella Carta costituzionale o comunque nella legge, che deve indicare quali funzioni dovranno essere svolte da ogni livello di governo. La determinazione legislativa delle funzioni pone un problema di adeguatezza delle fonti di finanziamento. Abbiamo allora ricordato quali, secondo la teoria economica, siano le imposte più appropriate a livello centrale o a livello locale. Anche in questo caso, tuttavia, siamo stati in grado di fornire solo indicazioni molto generali. Nei modelli che non siano esplicitamente federali, anche per le entrate è la legge nazionale che deve indicare concretamente quali sono le forme di finanziamento degli enti locali e l'autonomia degli stessi.

Non è però detto che scelte compiute nella definizione delle funzioni e delle forme di attribuzione delle entrate siano mutuamente compatibili. Può infatti accadere che le risorse tributarie adeguate a livello locale siano insufficienti a finanziare le funzioni che appare ottimale attribuire agli enti decentrati. Un sistema di finanza decentrata non può quindi fare a meno di trasferimenti tra i diversi livelli di governo, che sono presenti anche nei casi in cui il decentramento è molto accentuato e gli enti locali sono dotati di un elevato grado di autonomia finanziaria.

4.1. Motivazioni dei trasferimenti

In generale quali sono le motivazioni dell'esistenza di trasferimenti dal centro alla periferia, suggerite dalla scienza delle finanze? Le più significative possono essere racchiuse in due categorie.

La prima categoria fa riferimento alla presenza di tendenze naturali, che operano sia sul versante delle entrate sia su quello delle spese, che portano ad una sottodotazione strutturale di risorse finanziarie per il sistema dei livelli inferiori di governo.

La seconda categoria di motivazioni fa invece riferimento alle conseguenze di vincoli di varia natura imposti dal governo centrale agli enti decentrati o alla presenza di vincoli di carattere istituzionale, non facilmente rimovibili nel breve periodo.

Nell'ambito del primo gruppo vanno ricordati i fenomeni della concorrenza fiscale e l'effetto Baumol.

1. In un sistema decentrato è insito un rischio molto forte: la *concorrenza fiscale* tra diversi enti locali, volta a ridurre le aliquote per attirare base imponibile da altre comunità. Se tale fenomeno assume vaste proporzioni, le risorse a disposizione delle comunità locali finiscono per non essere più sufficienti a finanziare i servizi di cui sono responsabili e si rendono necessarie integrazioni dal centro.

2. Un'altra spiegazione di insufficienza strutturale di risorse a livello decentrato opera sul versante della spesa. Secondo il cd. *effetto Baumol*, la produzione dei servizi pubblici locali nel medio periodo possiede una maggiore intensità di lavoro. Per questi servizi la dinamica della produttività del lavoro, proprio in ragione dell'intrinseca elevata intensità del lavoro, è molto più lenta di quella realizzabile in altri servizi pubblici o nella produzione di beni privati, in particolare nell'industria, che riescono meglio ad incorporare gli aumenti di produttività legati al progresso tecnologico. Per fare un esempio, per un servizio come i nidi d'infanzia, saranno sempre necessari rapporti predefiniti e difficilmente riducibili tra numero di educatrici e numero dei bambini che frequentano il nido. Ciò comporta una dinamica dei costi dei servizi locali particolarmente elevata.

Alla seconda categoria (vincoli dal centro e vincoli istituzionali) possono invece essere ricondotte le seguenti motivazioni.

1. Per ragioni di carattere distributivo, il governo centrale può ritenere opportuno che in ogni comunità locale esista un *consumo minimo di determinati servizi*. Questa sovrapposizione della volontà del governo centrale al

governo locale deve trovare una contropartita in finanziamenti dal centro, che saranno di norma condizionati alla spesa nei servizi ritenuti meritevoli. Quest'ultimo caso però presenta un aspetto problematico: la redistribuzione va realizzata rispetto agli enti locali o agli individui? È chiaro che perseguire finalità redistributive attraverso trasferimenti ai livelli di governo definiti «bisognosi», presuppone un'omogeneità del grado di benessere della popolazione che vive nelle diverse comunità non riscontrabile nella pratica.

2. Un'altra ragione dell'esistenza di trasferimenti intergovernativi riguarda il finanziamento degli investimenti pubblici dei livelli inferiori di governo. Abbiamo ricordato che vi sono buone ragioni per centralizzare la gestione del debito pubblico; è anche vero che gli enti locali sono largamente coinvolti nell'attività di investimento pubblico (si pensi alle opere di urbanizzazione, trasporto, ecc.). La presenza di *limiti legislativi alla capacità di indebitamento* degli enti decentrati deve allora trovare compensazione in forme di trasferimento o nella creazione di speciali canali di intermediazione finanziaria che consentano di svolgere in misura adeguata tale attività. A questa motivazione se ne possono associare altre di carattere distributivo, nel caso in cui alcune Regioni di un paese dimostrino una carenza di infrastrutture che deve essere sanata.

3. Si è visto che nella realtà la dimensione amministrativa di un ente locale difficilmente coincide con l'area entro cui i benefici dei servizi da esso amministrati hanno il loro effetto. Si pensi ad esempio ai confini regionali del nostro paese: è evidente che la loro definizione ha radici storiche e amministrative che ben poco hanno a che fare con la teoria dell'ottima dimensione del governo locale esposta in precedenza. Una loro modificazione è politicamente complessa e metterebbe in discussione principi ed interessi delle comunità coinvolte. La correzione di questi *effetti di traboccamento* può essere realizzata attraverso sussidi. Analoga spiegazione può essere individuata per i trasferimenti che abbiano la funzione di correggere gli effetti di esportazione dei gettiti.

4.2. Tipologia ed effetti economici dei trasferimenti

L'analisi degli effetti economici dei trasferimenti che svolgeremo in questo paragrafo è rilevante soprattutto con riferimento a quei trasferimenti che hanno la funzione di integrare le risorse finanziarie dei livelli inferiori o che sono creati con finalità di incentivazione di particolari comportamenti degli enti sottostanti. Il problema che qui si intende affrontare è la valutazione dell'efficacia di modalità alternative di disegno dei trasferimenti nel promuovere l'offerta di servizi a livello locale.

I trasferimenti possono essere disegnati in modi diversi con riferimento a tre aspetti: la misura del trasferimento, le modalità di utilizzo, le modalità di distribuzione del trasferimento.

Con riguardo alla misura del trasferimento possiamo avere trasferimenti *discrezionali*, la cui misura è definita volta per volta dal livello superiore di governo, o trasferimenti *automatici*. In quest'ultimo caso il loro ammontare è definito da una regola stabilita una volta per tutte (ad esempio una certa percentuale del gettito di un'imposta nazionale riscossa a livello locale).

Sempre con riguardo alla misura del trasferimento si possono ancora distinguere i trasferimenti *limitati* (*closed-ended*) e *illimitati* (*open-ended*). Spesso i trasferimenti sono destinati al finanziamento di programmi specifici (ad esempio misure di sostegno della povertà o incentivi all'investimento territoriale delle imprese). Il regolamento che disciplina il trasferimento definisce di norma le condizioni per averne diritto (ad esempio essere un soggetto povero e risiedere in un dato comune, la documentazione da parte di un'impresa dell'aver deciso un investimento in una data zona, ecc.). Il livello superiore di governo può effettuare solo previsioni sul costo finanziario del trasferimento, dato che esso dipende da situazioni di fatto e comportamenti intrapresi dai potenziali beneficiari. Se nel disegnare il trasferimento il livello di governo superiore destina una somma complessiva massima, avremo un trasferimento di tipo limitato. Ciò significa che, nel caso in cui tale somma si riveli insufficiente per tutti gli aventi diritto, le risorse addizionali dovranno essere messe a disposizione dal livello inferiore di governo o da altri soggetti o verranno stabiliti criteri per selezionare i potenziali beneficiari. Il trasferimento è invece illimitato se il livello superiore di governo è responsabile del finanziamento dei trasferimenti a tutti coloro che ne hanno diritto.

Con riguardo all'utilizzo si distinguono i trasferimenti *condizionati* (*vincolati*) e i *non condizionati*. Nel primo caso il trasferimento può essere utilizzato dal livello inferiore di governo solo se è destinato al programma o al settore di spesa per cui esso è stato istituito (ad esempio trasferimento per effettuare spese scolastiche). È invece incondizionato se il suo utilizzo è senza vincoli. I trasferimenti non condizionati sono particolarmente usati nei casi in cui il livello superiore di governo voglia realizzare generiche funzioni di perequazione delle risorse dei livelli inferiori. I trasferimenti condizionati sono invece utilizzati nei casi in cui funzioni del governo centrale siano state delegate ai livelli locali e si renda necessario finanziarle, oppure nei casi in cui la fornitura di certi servizi produca rilevanti effetti esterni e quindi si vogliano correggere le distorsioni nella produzione ottimale del servizio, o infine, nel caso in cui il livello superiore di governo desideri garantire livelli minimi di consumo di un servizio offerto a livello inferiore.

Con riguardo alla modalità di distribuzione i trasferimenti possono essere in *somma fissa* (*non-matching o lump sum*) o di *cofinanziamento* (*matching*). Un trasferimento è del tipo *matching* se il contributo fornito dal livello superiore di governo per finanziare un dato programma di attività è solo una frazione della spesa autonomamente decisa per tale programma dal livello inferiore di governo. Trasferimenti di questo tipo hanno la funzione di responsabilizzare i livelli inferiori di governo nella partecipazione all'offerta del servizio.

I quadri concettuali di riferimento entro cui si possono studiare gli effetti dei trasferimenti sono molteplici. Possiamo distinguere tre approcci.

1. Approccio *paternalistico*. L'obiettivo dell'analisi è massimizzare il benessere del livello superiore di governo che ha funzioni decisionali, nell'ipotesi implicita che esso sia in grado di interpretare correttamente il livello di benessere dei livelli inferiori di governo e dei suoi cittadini.

2. Approccio *individualistico*. In cui l'obiettivo dell'analisi è la massimizzazione del benessere dei cittadini delle comunità locali interessate. Si tratta di un'impostazione teoricamente soddisfacente, ma che incontra insormon-

tabili difficoltà nella definizione di regole di scelta collettiva, come in termini più generali ha dimostrato il teorema dell'impossibilità di Arrow.

3. **Approccio dell'elettore mediano.** Si tratta dell'impostazione più diffusa che fa riferimento alle preferenze dell'elettore mediano, e cioè dell'elettore il cui voto esprime l'esito del voto a maggioranza espresso dall'intera comunità. Questo nelle ipotesi usuali (che caratterizzano ad esempio il teorema di Oates) di una comunità formata da cittadini con preferenze largamente omogenee. Il ricorso a questo approccio richiede comunque due ipotesi ulteriori: che l'elettore mediano sia sempre lo stesso soggetto, prima e dopo il trasferimento; che le decisioni di spesa dell'autorità locale siano effettivamente prese in accordo con le preferenze espresse dall'elettore mediano; l'autorità massimizzi l'utilità dell'elettore mediano.

Qui ci occuperemo dell'approccio che prende a riferimento le preferenze dell'elettore mediano.

I trasferimenti hanno come finalità ultima quella di stimolare l'offerta dei servizi locali, attraverso due canali:

- aumentando le risorse dei cittadini che votano nella giurisdizione a cui i trasferimenti sono diretti (*effetto reddito*);
- riducendo il prezzo relativo dei servizi in questione (*effetto di sostituzione*).

L'effetto finale dipende ovviamente dall'elasticità al reddito e ai prezzi della domanda dei cittadini. In particolare, l'aumento del reddito dei cittadini potrebbe tradursi in tutto o in parte anche in aumento di domanda di beni privati, anziché dei beni pubblici locali.

Le tecniche di analisi presentano quindi analogie molto forti con quelle utilizzate nello studio degli effetti distorsivi delle imposte.

I trasferimenti possono quindi avere, in definitiva, tre diversi effetti:

1. *addizionalità diretta netta.* Si verifica quando il trasferimento, sia generale o specifico, risulta efficace nel finanziare servizi pubblici locali che non sarebbero stati altrimenti prodotti (e questa è la sua finalità propria);
2. *addizionalità indiretta netta.* Si tratta di un effetto che può esser conseguito da un trasferimento specifico che stimoli anche, pur senza volerlo, il consumo di altri servizi pubblici diversi da quello al cui finanziamento è diretto;
3. *spiazzamento.* Si verifica quando il trasferimento centrale è usato impropriamente dall'ente locale non già per ampliare la propria offerta di servizi pubblici ma per sostituire le imposte locali come fonte di finanziamento del medesimo ammontare di servizi.

Questi effetti possono ovviamente essere compresi, e generalmente lo sono. Occorre tenerli a mente per potere effettuare un confronto sull'efficacia relativa di forme alternative di trasferimenti intergovernativi.

Tra i molteplici casi studiati nella letteratura qui esamineremo gli effetti di quattro tipologie di trasferimenti:

1. non condizionato in somma fissa (*lump sum*);
2. condizionato *non-matching closed-ended*;
3. *matching open-ended*;
4. *matching closed-ended*.

Nell'ambito dell'approccio che studia gli effetti dei trasferimenti con riferimento alle preferenze dell'elettore mediano, per quanto riguarda il

trasferimento *lump sum*, è assolutamente indifferente che esso sia versato all'elettore mediano o all'ente che ne riflette le preferenze; per quanto riguarda il cofinanziamento, allo stesso modo, si può argomentare che le decisioni dell'elettore mediano circa quanto spendere nel servizio che beneficia del trasferimento determinano l'ammontare del trasferimento stesso.

In altri termini, l'analisi di entrambi i trasferimenti può essere condotta come se essi fossero direttamente corrisposti all'elettore mediano. I trasferimenti si traducono in aumenti delle risorse disponibili dell'elettore mediano stesso, che è legato ad un vincolo di bilancio e le cui preferenze tra il servizio pubblico, la cui erogazione si intende stimolare con il trasferimento, e altri beni (pubblici e privati) sono rappresentate da un sistema di curve di indifferenza.

Trasferimento non condizionato in somma fissa. Si consideri la figura 5.3 in cui sull'asse delle ascisse è rappresentata la quantità consumata di un servizio pubblico, X_1 , rispetto al quale intendiamo valutare gli effetti di efficacia del trasferimento qui considerato, e sull'asse delle ordinate il reddito disponibile dell'elettore mediano destinato al consumo di tutti gli altri beni e servizi (pubblici e privati), X_2 . Il vincolo di bilancio dell'elettore mediano è rappresentato dal segmento ED la cui inclinazione è $-P_1/P_2$, ove P_1 è il prezzo/costo del servizio pubblico X_1 e P_2 è un indice dei prezzi di tutti gli altri beni e servizi. L'inclinazione del vincolo di bilancio rappresenta quindi il prezzo relativo tra servizio pubblico e altri beni e servizi. L'equilibrio iniziale è in Q . Un trasferimento in somma fissa non condizionato della misura AD in unità di servizio pubblico determina lo spostamento parallelo verso destra del vincolo di bilancio e un nuovo equilibrio in P , a cui corrisponde un consumo OH di servizio pubblico e OI degli altri beni. Se i beni e servizi considerati sono normali, con elasticità positiva al reddito, il trasferimento genera solo un effetto reddito che si traduce in un aumento sia di X_1 , che di X_2 . Ciò significa che, almeno in parte, il trasferimento si è tradotto non in un aumento del consumo del servizio finanziato ma in un aumento del reddito disponibile.

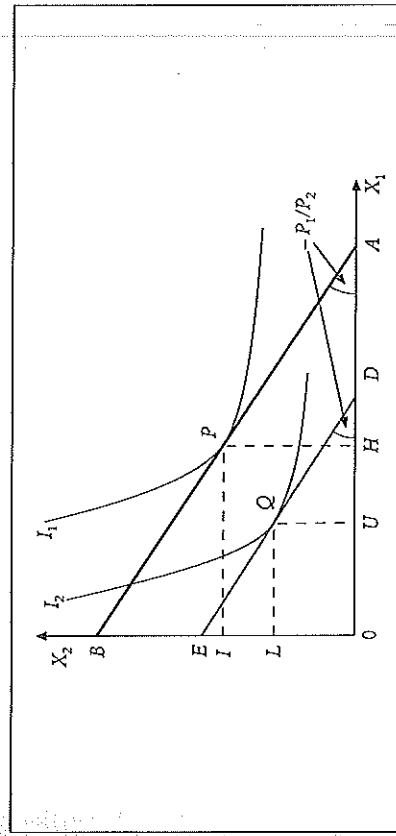


FIGURA 5.3 Trasferimento non condizionato in somma fissa.

Utilizzando le categorie descritte sopra, l'aumento del consumo del servizio X_1 , pari a UH , rappresenta l'effetto di addizionalità diretta netta, vale a dire l'aumento di consumo del servizio pubblico su cui si concentra qui l'attenzione. Il segmento IL rappresenta invece l'addizionalità indiretta netta, se X_2 è composto di altri servizi pubblici; lo spiazzamento, se X_2 è composto esclusivamente di beni privati.

L'effetto di spiazzamento costituisce uno dei problemi più seri nel disegno e nella valutazione dei programmi di trasferimenti a livello nazionale, ma anche nei rapporti tra l'Unione europea e gli Stati nazionali.

Trasferimento condizionato non-matching. Un trasferimento condizionato *non-matching* può essere rappresentato come un trasferimento di una data quantità di servizio pubblico (condizionato), a cui non corrisponde alcun costo da parte dell'elettore mediano (*non-matching*). L'effetto che tale trasferimento ha sul vincolo di bilancio dell'elettore mediano è del tutto identico a quello di un trasferimento specifico, che svolgeremo nel primo paragrafo del capitolo ottavo (figura 8.1). Per evitare ripetizioni rinviemo a quel capitolo per l'illustrazione grafica e per la comprensione della figura. Possiamo però ricordare brevemente la conclusione, peraltro assai intuitiva: l'uso di un trasferimento condizionato ha l'effetto di imporre all'elettore mediano un consumo del servizio X_1 pari almeno al trasferimento stesso. In casi particolari della struttura delle preferenze dell'elettore mediano, questi risulta «forzato» a tale scelta, che non avrebbe compiuto nel caso di un trasferimento non condizionato. Questi infatti non può destinare l'aumento di reddito che gli deriva dal trasferimento al consumo del bene X_2 . Questo vincolo gli impedisce di raggiungere il livello di benessere superiore conseguibile nel caso di assoluta libertà di scelta.

Trasferimento matching open-ended. Il trasferimento in questo caso è pari a T euro per ogni unità di servizio pubblico consumata dall'elettore mediano. Essendo un trasferimento di tipo *matching*, esso si configura come una riduzione, per un ammontare pari a T , del prezzo P_1 . La figura 5.4 mostra lo spostamento del vincolo di bilancio, da BC a BA , che presenta analogie strettissime con l'analisi degli effetti di un'imposta indiretta, svolta nel capitolo terzo (Teorema di Barone). La conseguenza è che l'inclinazione del vincolo di bilancio si modifica, passando da $-P_1/P_2$ a $-(P_1 - T)/P_2$. Il sussidio è del tipo *open-ended* perché il governo centrale si impegna a fornire il sussidio in dipendenza dell'autonoma decisione di consumo del servizio pubblico da parte dell'elettore mediano.

Se l'elettore mediano non consuma X_1 , può acquistare una quantità OB di altri beni, ma il sussidio ricevuto è nullo. Se invece destina tutto il reddito a X_1 , ottiene il massimo di trasferimento pari a CA . La scelta ottimale è in P , in cui il sussidio ricevuto è pari a FP . Esso è pari alla distanza orizzontale fra i due vincoli di bilancio, valutata nel punto di ottimo: in tale punto, infatti, a parità di consumo di X_2 , in assenza di sussidio, il consumo di X_1 sarebbe stato pari a IF , mentre, grazie al sussidio, è pari a IP .

Può essere interessante svolgere un confronto tra l'effetto di questo tipo di trasferimento e un trasferimento *lump sum* condizionato (si veda la figura 5.5) di uguale ammontare nell'equilibrio finale.

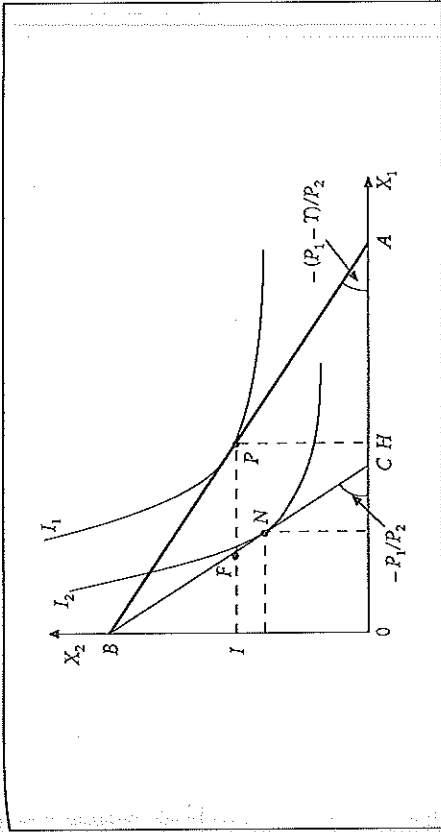


FIGURA 5.4. Trasferimento *matching open-ended*.

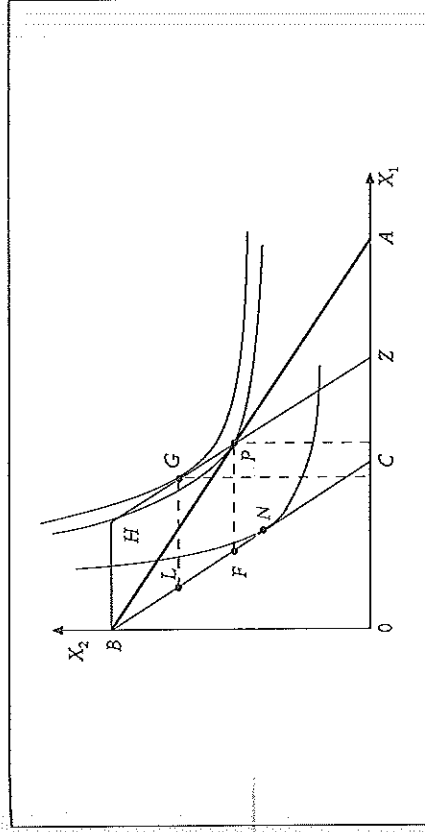
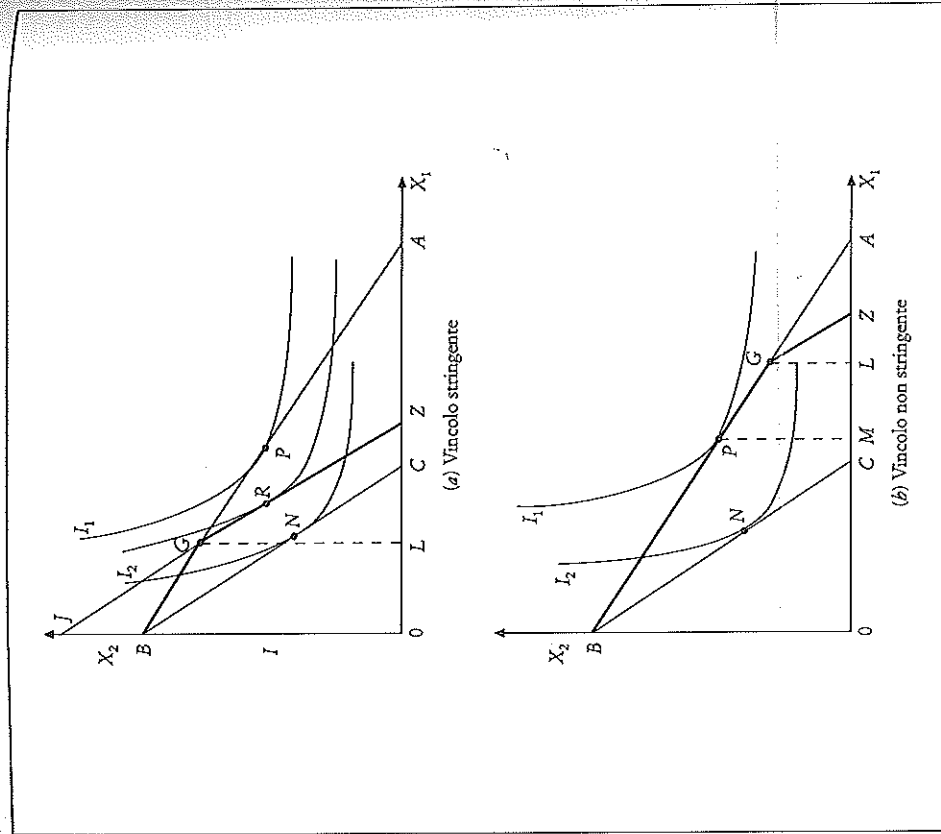


FIGURA 5.5. Confronto tra trasferimento condizionato *lump sum* e *matching open-ended*.

Con un trasferimento *lump sum* di ammontare $BH = LG = FP$, l'equilibrio sarebbe stato, anziché in P , in G , preferito dall'ente locale/elettore mediano. Ad esso corrisponde però un consumo minore di X_1 . Sia il trasferimento *matching* che il trasferimento condizionato hanno effetti positivi sul consumo del servizio pubblico X_1 . Nel caso *matching*, gli effetti di incentivo del consumo di X_1 sono più potenti, perché, all'effetto positivo esercitato sul consumo del servizio prodotto dall'effetto reddito, si somma quello dell'effetto di sostituzione. Il trasferimento *lump sum* ha invece un maggiore effetto di addizionalità indiretta netta e un maggiore effetto di spiazzamento.

In generale però si può notare come entrambi i trasferimenti comportino un incremento di X_1 minore dell'ammontare del trasferimento stesso.

FIGURA 5.6. Trasferimento *matching closed-ended*.

Dalla figura 5.5 si può evincere che, se la finalità del trasferimento considerato fosse non di incrementare il consumo del servizio X_1 , ma di perequazione, sarebbe più opportuno ricorrere al trasferimento *lump sum*, che, lasciando più autonomia all'elettore mediano (e quindi all'ente decentrato) su quali servizi consumare, lo porrebbe su una più alta curva di indifferenza, garantendo un più alto livello di benessere.

Trasferimento matching closed-ended. Questo caso è rappresentato nella figura 5.6a. Il trasferimento, di tipo *matching*, modifica l'inclinazione del vincolo di bilancio, e non può superare l'ammontare CZ , in quanto si immagina che esista un vincolo alla somma che il livello superiore intende

spendere (*closed-ended*). Il vincolo di bilancio dopo il sussidio assume una forma spezzata, BGZ . Fino ad un consumo pari ad OL , il sussidio è di tipo *matching*, al tasso CA/OC ; per livelli di consumo superiori è invece in somma fissa, per rispettare il vincolo di stanziamento del livello superiore di governo. Nel caso descritto dalla figura tale vincolo risulta essere stringente e quindi l'equilibrio anziché in P si collocherà in R , con una perdita di efficacia del trasferimento nell'indurre il consumo di X_1 .

Nella figura 5.6b si mostra invece il caso in cui il vincolo di stanziamento non è stringente: il consumo ottimale di X_1 è infatti pari a $OM < OL$.

Lo studio degli effetti dei trasferimenti intergovernativi seguendo l'approccio dell'elettore mediano ci ha mostrato che esistono diverse tipologie di trasferimenti e che definire il loro disegno significa definire il vincolo di bilancio a cui è soggetto l'ente decentrato/elettore mediano.

Posto che la finalità della politica del governo superiore sia quella di incentivare l'offerta e il consumo di un dato servizio pubblico, le forme di trasferimento più efficaci sono i trasferimenti *lump sum* e *matching*. Quest'ultimo risulta comparativamente più efficace del trasferimento *lump sum*, in quanto all'effetto reddito si aggiunge anche un effetto sostituzione.

Qualora la finalità del trasferimento sia di tipo perequativo, appare preferibile un trasferimento *lump sum*, a cui non sono associati effetti distorsivi.

Prima di abbandonare questo argomento è però importante ricordare i limiti dell'approccio seguito. Il riferimento alle preferenze dell'elettore mediano può essere criticato sotto più profili. La principale obiezione concerne il fatto che le decisioni dell'ente locale non necessariamente riflettono quelle degli elettori, per un insieme variato di ragioni: ideologiche, esistenza di vincoli imposti centralmente, fattori socio-economici, applicazione di regole incrementali nella determinazione del bilancio, ecc. Come è noto dalla teoria delle votazioni, la stessa regola della maggioranza non è in grado di garantire che l'aggregazione delle preferenze individuali dia luogo ad un ordinamento di scelte collettive transittivo. Il teorema dell'elettore mediano - secondo il quale, come si ricorderà dal capitolo primo, l'esito di una votazione a maggioranza riflette le preferenze di tale elettore - vale infatti in ipotesi molto restrittive, fra cui si ricordano, di seguito, le principali:

1. il voto deve riguardare scelte univariate, relative cioè all'ammontare di spesa pubblica da destinare a un singolo bene;
2. la distribuzione delle preferenze individuali è normale (preferenze *single-peaked*);
3. la votazione avviene a maggioranza;
4. tutti gli aventi diritto votano (se non si sa quali cittadini votano non è infatti possibile individuare l'elettore mediano);
5. si conoscono i costi delle alternative di spesa fra cui si è chiamati a scegliere;
6. non ci sono comportamenti strategici: i cittadini votano secondo le loro preferenze senza cercare alleanze con gli altri votanti.

Devono poi essere sottolineati due ulteriori problemi dell'approccio che fa riferimento alle preferenze dell'elettore mediano.

Esso ignora i problemi redistributivi (come sempre avviene quando si ricorre alla logica di un agente rappresentativo della collettività, che è analogo ad ipotizzare agenti identici).

L'identità stessa dell'elettore mediano può cambiare per gli effetti che l'insieme delle imposte locali e centrali e dei trasferimenti intergovernativi esercita sul reddito disponibile degli elettori.

Un'ulteriore critica ai risultati dell'approccio dell'elettore mediano è poi collegata al *Fly-paper effect*, illustrato qui di seguito.

► L'effetto *Fly-paper*

Nell'approccio dell'elettore mediano un trasferimento *lump sum* è equivalente ad un aumento del reddito dell'elettore mediano. Un aumento del trasferimento da parte del livello superiore di governo dovrebbe quindi produrre una variazione nell'offerta e nel consumo del servizio pubblico identica a quella indotta da un aumento del reddito disponibile dei cittadini. Svariati studi empirici hanno però dimostrato che un trasferimento *lump sum* non condizionato ha in realtà l'effetto di stimolare la spesa in X_1 maggiormente rispetto ad un analogo aumento del reddito disponibile dell'elettore mediano. Ci si riferisce a questo risultato come al *Fly-paper effect*, effetto carta moschicida: i soldi tendono a rimanere là dove cadono.

La ricorrenza di questo risultato empirico mette in crisi l'approccio tradizionale e in particolare confuta la corrispondenza fra le scelte relative a X_1 e X_2 di una comunità da un lato e le preferenze dell'elettore mediano, nonché l'elasticità della sua domanda al reddito e al prezzo, dall'altro.

Questa considerazione può avere tre implicazioni: la teoria tradizionale non è corretta; la teoria tradizionale non è sufficientemente specificata; l'analisi empirica non è adeguata.

Su ciascuna di queste implicazioni esiste una vasta letteratura. Per quanto riguarda in particolare la prima, questa ha portato a diversi sviluppi, che prendono le loro mosse dalla considerazione che il modello dell'elettore mediano è un modello di domanda e non di offerta dei servizi pubblici locali, e che quindi va arricchito o modificato per tenere conto della necessità di spiegare le ragioni che giustificano l'offerta di tali servizi.

Vi sono però altri sviluppi che si allontanano più radicalmente da questo approccio. Particolarmente rilevanti sono gli studi compiuti nell'ambito della scuola della *Public Choice*, a cui si è accennato nel capitolo primo. Uno dei punti centrali di tale approccio è di mostrare le inefficienze che derivano dalla mancata soddisfazione delle preferenze individuali indotte dalla presenza di obiettivi da parte dei politici e dei manager in conflitto con le preferenze dei cittadini. Queste teorie portano quasi sempre a conclusioni fortemente critiche nei confronti dell'intervento pubblico. Uno dei modelli più famosi di questo filone di studio è attribuito a Niskanen, di cui qui illustriamo in modo molto semplificato l'applicazione al problema del *Fly-paper effect*.

L'attenzione del modello di Niskanen è sul processo di offerta dei servizi pubblici, all'interno del quale si analizza il ruolo svolto dai politici/burocrati.

I burocrati, secondo questa teoria, hanno un vantaggio informativo rispetto ai cittadini su due aspetti: i costi e i vantaggi marginali dei servizi prodotti dall'ente locale. Essi usano questo privilegio informativo per realizzare i loro obiettivi, che vengono solitamente rappresentati dall'ampliamento della dimensione della spesa pubblica, da cui essi traggono motivi di prestigio e potere. Il livello di offerta di servizi, nel caso di costi marginali e medi crescenti, tende infatti a collocarsi in corrispondenza all'eguaglianza tra prezzo di domanda dei cittadini e costo medio del servizio: un livello superiore a quello ottimale in cui il prezzo è uguale al costo marginale. In questo contesto un trasferimento dal centro al governo locale può essere visto come una riduzione del costo medio dell'offerta del servizio. Sfruttando il vantaggio informativo a loro favore, i burocrati potranno aumentare l'offerta del servizio sino alla copertura del costo. La misura di questo allargamento del bilancio può essere superiore a quello che il cittadino avrebbe deciso nel caso avesse ricevuto direttamente il trasferimento dal livello di governo superiore.

Ci sono poi analisi che si concentrano sull'esame dei vincoli istituzionali che possono compromettere la rispondenza delle decisioni dell'ente locale rispetto alle preferenze dei suoi elettori. Tutti questi approcci portano ad un risultato comune: la messa in discussione del modello dello scambio fiscale (controprestazione) per cui ciò che è offerto dai livelli locali di governo dovrebbe riflettere le preferenze, e quindi la volontà di pagare, dei cittadini.

Vale la pena ricordare che un possibile sviluppo del riconoscimento dell'incapacità degli enti locali di riflettere le preferenze dei cittadini può portare alla richiesta di ulteriori forme di decentramento, che possono assumere la forma di regolamentazione pubblica di attività, svolta però da privati.

4.3. Schemi di trasferimenti perequativi

Delle motivazioni ricordate nel precedente paragrafo, l'adeguatezza delle risorse per il finanziamento delle funzioni assegnate agli Enti locali è quella che ha maggiore rilevanza nel disegno degli schemi di trasferimenti per il finanziamento dell'attività ordinaria dei livelli inferiori di governo. All'analisi di alcuni di questi schemi è dedicato questo paragrafo.

Considereremo una realtà molto semplificata, limitandoci a prendere in considerazione solo due livelli di governo, quando, nella quasi totalità delle realtà storiche, ne troviamo tre o quattro (ad esempio, Amministrazione centrale, Regioni, Province, Comuni). Questa semplificazione impedisce di porre il problema se il trasferimento a favore degli enti minori debba essere effettuato dal livello intermedio (ad esempio dalle Regioni) oppure direttamente dallo Stato. Quest'ultima possibilità riflette un modello di federalismo più accentratore dell'altro.

In secondo luogo immagineremo che il trasferimento affluisca dal governo centrale al livello inferiore, abbia cioè le caratteristiche di un trasferimento *verticale*. In un contesto più articolato si potrebbe considerare anche la possibilità di trasferimenti *orizzontali*, in cui le comunità con eccesso di risorse forniscono mezzi finanziari a quelle in deficit, senza l'intermediazione del livello di governo superiore.

Anche nel contesto semplificato descritto, la definizione dell'ammontare delle risorse per il normale funzionamento da destinare ai livelli inferiori e la loro ripartizione tra gli stessi è un'operazione complessa. Essa richiede da parte del centro il controllo di informazioni che è difficile acquisire, quali il costo standard delle funzioni attribuite agli enti decentrati e una valutazione della capacità di finanziamento di queste con le entrate autonome ad essi attribuite. Per quanto concettualmente semplice, la determinazione empirica dei costi standard di servizi non è facile da realizzare. Una volta stabilito il fondo a livello aggregato è necessario ripetere l'operazione a livello degli enti locali per determinare il fabbisogno finanziario di ciascuno di essi.

Per comprendere meglio il senso della discussione sulle formule di trasferimento, immaginiamo che il primo problema (ammontare delle risorse da decentrare) sia già stato risolto e concentriamoci sul problema della ripartizione di un ammontare dato di risorse tra i vari enti locali. A quali criteri si può fare riferimento per ripartire il fondo?

La prima considerazione è che nei diversi enti locali sarà presente popolazione in misura diversa. È naturale assumere come primo punto di riferimento gli abitanti e quindi fare riferimento a trasferimenti *pro capite*.

Il riferimento esclusivo al parametro della popolazione rischierebbe però di essere inadeguato, in quanto, pur cogliendo un aspetto essenziale, non può tenere conto delle peculiarità geografiche ed economiche di un governo locale, che possono influire sul costo di produzione del servizio e sulla quantità di risorse tributarie reperibili *in loco*.

Secondo un principio etico sottolineato da J. Le Grand sono da considerarsi ingiuste le differenze che dipendono da fattori non voluti, di cui cioè il soggetto o l'istituzione che ne soffrono non portano alcuna responsabilità. Applicato al problema dei trasferimenti tra diversi livelli di governo, esso si traduce nell'idea di considerare meritevoli di compensazioni quelle differenze che dipendono dalla ristrettezza della base imponibile e dalla presenza di diversità di bisogni.

Se si accetta di ragionare in un'ottica di Second Best e quindi si assumono come dati i vincoli della dimensione amministrativa dei governi, delle funzioni e delle entrate proprie attribuite ai governi locali, è molto facile che da parte delle comunità locali si consolidi un atteggiamento volto a «pretendere» dal centro il finanziamento delle funzioni che ciascuna di esse non è in grado di finanziare con risorse proprie. Nella difficoltà di definire i costi standard delle funzioni e le capacità fiscali, la domanda verso il centro spesso si trasforma nella richiesta di risorse non inferiori a quelle sufficienti a garantire un dato livello di «spesa storica». Se tale prassi si generalizza l'equilibrio politico porta a privilegiare un trasferimento che è pari alla differenza tra la spesa effettiva di ciascun ente e il gettito raccolto *in loco*, con variazioni, presumibilmente modeste, per tenere conto delle situazioni di più evidente carenza dei governi locali più poveri e/o disagiati sotto qualche profilo. È questo il meccanismo della *spesa storica*, che ha trovato ampia applicazione nella realtà istituzionale italiana. Esso risponde ad una logica che è assai lontana da quella propria della teoria del federalismo fiscale, che punta sull'autonomia e sulla responsabilizzazione politica, economica e finanziaria come fattore di realizzazione di maggiore benessere. Nelle pagine che

seguono, il modello della spesa storica sarà quindi assunto come il modello negativo per eccellenza.

La letteratura sul federalismo è stata molto fertile nell'inventare altri criteri di allocazione delle risorse tra enti decentrati, e un merito particolare va attribuito a R. Musgrave, che ha scritto su questi argomenti alcuni saggi fondamentali negli anni '70. Qui ci limiteremo a richiamare solo alcuni di questi criteri, quelli più rilevanti per il dibattito nel nostro paese. Ne considereremo in particolare tre: *Performance*, *Capacità*, *Potenziale fiscale*.

Il modello della *Performance* ha l'obiettivo di mettere a disposizione del governo decentrato risorse pari alla differenza tra il fabbisogno standard e il gettito *effettivo* realizzato dall'ente decentrato sul proprio territorio. Per il fabbisogno standard si intende quell'ammontare di risorse che consentono di soddisfare in misura mediamente adeguata i bisogni locali. In condizioni di equilibrio e di omogeneità dei bisogni esso corrisponde alla spesa *pro capite* media. Con bilancio in pareggio sarà anche uguale al gettito medio (aliquota media per base media).

Il modello della *Capacità* si propone di mettere a disposizione dell'ente decentrato la differenza tra il fabbisogno standard e un gettito *potenziale*, definito dal prodotto tra un'aliquota *media* e la base imponibile locale. In presenza di evasione del tributo locale, una variante di questo modello prevede che la base imponibile locale a cui fare riferimento nel calcolo del trasferimento sia quella *potenziale* (aumentata cioè della componente di evasione).

Il modello del *Potenziale fiscale* si propone di realizzare trasferimenti in misura tale da pareggiare le dotazioni di risorse complessive (proprie e trasferite) agli enti che decidano di attuare il medesimo *sforzo fiscale* (misurato ad esempio dal rapporto tra l'aliquota introdotta dall'ente locale e quella media nazionale).

La discussione di questi tre schemi può trarre giovamento da una trattazione algebrica e da un esempio numerico. Per semplificare l'esposizione supponiamo che gli enti locali dispongano di un solo tributo autonomo di cui hanno la libertà di fissare il livello dell'aliquota.

Faremo uso della seguente simbologia, ove il suffisso *i* si riferisce all'ente *i*-esimo:

B_i base imponibile;
 t_i aliquota fissata dall'ente;
 T_i gettito dell'imposta locale;
 G_i spesa effettiva;
 S_i fabbisogno effettivo;
 TR_i trasferimento dal governo centrale;
 $A_i (= T_i + TR_i)$ dotazione complessiva di risorse.

Siano B^* , t^* , T^* e A^* la base imponibile media, l'aliquota media, il gettito medio e il fabbisogno standard della federazione. Tutte le grandezze sono definite in termini *pro capite*.

La prassi della spesa storica. Prima di discutere i tre schemi, può essere utile riflettere nei termini algebrici qui proposti sulla prassi della spesa storica. In questo caso, ogni ente locale avrà un fabbisogno pari a:

$$S_i = G_i - T_i$$

e il trasferimento che lo Stato effettuerà sarà proprio nella misura sufficiente a colmarlo:

$$TR_i = S_i$$

La dotazione di ciascun ente sarà allora:

$$A_i = T_i + TR_i = G_i$$

Ogni ente potrà cioè disporre di una somma pari alla spesa che ha deciso di effettuare, indipendentemente da standard di costi e dalla politica tributaria effettuata a livello locale, consistente nella fissazione dell'aliquota t_i . Se un ente spende in modo inefficiente e, a parità di servizi reali prodotti, ha esborsi finanziari maggiori degli altri, lo Stato pagherà «a piè di lista» la sua inefficienza. Se un ente locale decide di abbassare l'aliquota dell'imposta autonoma, per non apparire sgradito ai propri elettori locali, lo Stato si farà carico anche di questi comportamenti. È chiaro che nessun ente avrà interesse ad aumentare le aliquote della propria imposta, dato che il gettito non affluisce alla comunità locale. Le risorse complessive saranno pari a G_i in ogni caso. L'implicazione di questo modello è dunque la massima irrisponsabilità finanziaria.

Se i comportamenti di spesa non sono coerenti lo Stato dovrà integrare le risorse finanziarie reperite *in loco*. Si potranno avere un ampliamento del disavanzo pubblico o la copertura del fondo perequativo con entrate centrali, comunque pagate dai contribuenti, generando così trasferimenti impliciti tra enti locali, che dipendono dal modo in cui il gettito centrale si distribuisce tra i contribuenti dei diversi enti locali.

Passiamo a considerare schemi perequativi più responsabilizzanti e tecnicamente più soddisfacenti. Alla luce delle considerazioni fatte e per evitare i problemi degli effetti redistributivi dovuti alle imposte centrali necessarie a finanziare il fondo di redistribuzione, porremo il vincolo che il gettito dei tributi autonomi locali sia pari alla spesa complessiva degli enti locali. In altre parole il fondo centrale di trasferimento perequativo è nullo e la perequazione si risolve sempre in trasferimenti positivi o negativi che danno somma zero.

Salvo indicazione contraria, immagineremo anche che tutti gli enti debbano svolgere lo stesso tipo di funzioni e che il costo standard per ciascuno di essi sia identico e quindi uguale a quello medio nazionale.

Modello della Performance. In questo modello il trasferimento dallo Stato al governo i -esimo è pari alla differenza tra il fabbisogno standard e il gettito effettivo. Il trasferimento sarà dunque definito dalla formula:

$$TR_i = A^* - T_i = t^* B^* - t_i B_i$$

e l'ammontare complessivo di dotazione garantito al governo locale i -esimo sarà:

$$A_i = A^* = t^* B^*$$

Con questo schema perequativo ogni governo è messo nella condizione di disporre dello stesso ammontare di risorse, pari al fabbisogno standard, a sua volta pari al gettito medio.

Se un governo locale spende in modo inefficiente le proprie risorse, potrà finanziare solo un volume minore di servizi reali. Lo Stato non si fa carico di questa sua inefficienza. Resta irrisolto il problema del comportamento fiscale responsabile. In questo modello, infatti, se un ente locale aumenta l'aliquota non ottiene risorse a proprio favore, così come non ne perde se diminuisce l'aliquota.

Passando ad una seconda approssimazione il modello della Performance può essere esteso per tenere conto di *differenze nei fabbisogni dei diversi enti locali*. In altre parole il valore di A^* non è necessariamente uguale per ogni ente locale, ma può essere differenziato a seconda di talune caratteristiche geografiche o sociali. L'obiettivo del trasferimento è in questo caso quello di mettere ogni ente locale in condizione di ottenere risorse pari a:

$$A^* = A^*(x_1, x_2, \dots)$$

ove x_1, x_2, \dots rappresentano le variabili geografiche e strutturali che spiegano il diverso fabbisogno di ciascun ente locale.

In questa ipotesi il calcolo di A_i non potrà più basarsi semplicemente su quello di T_i , ma il governo centrale dovrà svolgere un'analisi dei determinanti della spesa standard degli enti locali. In termini formali si può immaginare che da questa indagine, in concreto assai complessa, possano emergere degli indici di fabbisogno relativo, m_i , che vanno moltiplicati per il valore medio A^* , con valori pari a 1 per l'ente locale medio, inferiori all'unità nel caso di enti con minore fabbisogno e superiori all'unità per quelli che si trovano in condizione di disagio.

Modello della Capacità. Questo modello cerca di superare il difetto presente in quello della Performance per l'aspetto relativo alla responsabilità fiscale. Nel modello della Performance infatti gli enti locali possono avere la tentazione di abbassare il gettito delle proprie imposte. Sotto questo punto di vista, bisogna però fare una distinzione tra gli effetti sul gettito derivanti da modificazioni delle aliquote e quelli attribuibili al livello della base imponibile. Differenze nelle basi imponibili sono con ogni probabilità il riflesso di differenze nel reddito *pro capite* che sarebbe iniquo punire, mentre appare corretto cercare di disincentivare i comportamenti relativi al livello delle aliquote. Nello schema della Capacità, il trasferimento è allora pari al fabbisogno A^* , medio o ponderato a seconda dei casi, meno un gettito standard, pari al prodotto dell'aliquota standard per la base imponibile locale. L'aliquota standard è una media ponderata, i cui pesi sono le basi imponibili dei vari enti locali, delle aliquote effettive.

In simboli:

$$TR_i = A^* - t_i B_i$$

$$A_i = T_i + TR_i = t_i B_i + A^* - t_i B_i = A^* + B_i (t_i - t^*)$$

Tanto minore è la base imponibile rispetto a quella standard (sostanzialmente la media), quanto più elevato sarà il trasferimento. Un ente locale che fissi un'aliquota inferiore a quella standard ottiene risorse in misura inferiore al fabbisogno standard. Con questo modello viene quindi eliminato l'incentivo a ridurre le aliquote, presente invece nel modello della Perfor-
manca.

Naturalmente questo perfezionamento dello schema ha un costo: la necessità di calcolare l'aliquota standard. Un'operazione che appare banale nell'ipotesi fatta di un unico tributo, ma che può rivelarsi di complessa realizzazione quando il numero dei tributi locali sia elevato e con caratteristiche molto differenziate.

Esiste una formulazione dello schema della Capacità molto simile a quella appena esposta, nota come *Modello canadese* perché proposta e attuata in quel paese, che merita di essere considerata, anche perché è con riferimento ad essa che assume significato la denominazione «Capacità fiscale». Nella versione appena vista il criterio di ripartizione ha come punto di partenza la definizione di una spesa standard, A_i^* , che deve essere stimata dal governo centrale (eventualmente tenendo conto di differenziali nei bisogni). Nella versione «canadese» l'attenzione è invece rivolta esclusivamente al versante delle entrate e l'obiettivo è quello di rendere uguali le capacità fiscali degli enti definite dalle entrate standard $t^*B_i^*$. Se imponiamo il vincolo che la somma delle spese standard sia pari alle entrate standard, i due schemi coincidono; sono però diversi gli aspetti tecnici di realizzazione dello schema.

In questo caso i trasferimenti e le dotazioni complessive possono essere espressi in questo modo:

$$TR_i = t^*B_i^* - tB_i = t^*(B_i^* - B_i)$$

$$A_i = T_i + TR_i = t_iB_i + t^*B_i = t^*B_i + B_i(t_i - t^*)$$

In questa formulazione il processo dei trasferimenti avrebbe un termine qualora fossero eguagliate le basi imponibili ($B_i^* = B_i$). Dal punto di vista applicativo la scelta della formulazione canadese non richiede la stima del fabbisogno A_i^* , cioè un'analisi dei determinanti delle spese standard, dato che in sua vece si assume come punto di riferimento $t^*B_i^*$, vale a dire il gettito *pro capite* medio della nazione. Restano da risolvere, anche in questa variante, i problemi della stima di t^* .

La versione canadese sembrerebbe dunque di più agevole applicazione. Non bisogna però trascurare che essa risulta incapace di tenere conto di eventuali bisogni specifici di singoli enti locali, i cui problemi possono essere presi in considerazione nella logica della prima versione.

In realtà anche il modello della Capacità in entrambe le formulazioni discusse può prestare il fianco ad una obiezione, nel caso in cui siano presenti fenomeni di evasione differenziati territorialmente. Un modo in cui un ente locale potrebbe aggirare l'ostacolo del meccanismo che inibisce l'incentivo a ridurre l'aliquota potrebbe essere quello di tollerare, nella propria area, un grado di evasione, E_i , più elevato di quello presente negli altri enti locali. In questo caso, indipendentemente dall'aliquota fissata, la base imponibile, B_i , risulterebbe inferiore alla base imponibile vera, $B_i^* = B_i + E_i$.

Un modo per ovviare a questo comportamento strategico dell'ente locale potrebbe essere quello di definire il trasferimento (nella versione canadese) nel seguente modo:

$$\begin{aligned} TR_i &= t^*B_i^* - t^*B_i^* = \\ &= t^*B_i^* - t^*B_i - t^*E_i = t^*(B_i^* - B_i) - t^*E_i \end{aligned}$$

Con questo correttivo un aumento di E_i ridurrebbe il trasferimento e quindi le risorse dell'ente. Bisogna però riconoscere che è molto difficile realizzare in pratica questo correttivo. Il governo centrale dovrebbe essere in grado di stimare il grado di evasione e di imporre tale stima, che ovviamente creerebbe contrasti politici, nella definizione del criterio di trasferimento.

Modello del Potenziale. Questo modello di trasferimenti punta l'attenzione sull'opportunità di incrinare in misura ancora più netta lo sforzo fiscale degli enti locali. Il trasferimento in questo caso risulta così definito:

$$TR_i = t_i(B_i^* - B_i)$$

e le risorse complessive:

$$A_i = T_i + TR_i = t_iB_i^*$$

Anche in questo caso il meccanismo di trasferimento cessa di operare quando le basi imponibili sono uguali. Le risorse a disposizione di ciascun ente dipendono in modo assai più diretto dalla politica tributaria fatta dall'ente locale e saranno tanto maggiori quanto più elevato è t_i (nel modello della Capacità ciò accadeva solo se t_i era superiore alla media). Si noti che in questo caso l'ammontare complessivo delle risorse è indipendente dal livello della propria base imponibile. L'unico elemento rilevante è l'aliquota e due enti (siano essi ricchi o poveri) che fissino la stessa aliquota potranno finanziare lo stesso livello di servizi *pro capite*.

Un esempio numerico potrà aiutare a fissare meglio le caratteristiche di questi schemi di trasferimento. Nella tabella 5.1 sono rappresentati i dati relativi a tre enti locali EL_1 , EL_2 e EL_3 . Nelle prime tre colonne si illustra una situazione di base, caratterizzata da uniformità di comportamenti. Nelle ultime tre colonne si considera il caso in cui un ente locale EL_2 persegua una politica di fissazione delle aliquote non uniforme.

La prima sezione della tabella 5.1 fornisce i dati di base. I tre Comuni sono diversi perché hanno una diversa base imponibile *pro capite*: si tratta quindi di un ente locale povero (EL_1), uno medio (EL_2) e uno ricco (EL_3). Abbiamo supposto che nel caso di base le aliquote siano identiche e poste pari al 5%. Supponiamo invece che la spesa effettiva *pro capite* sia differenziata per ente e che il primo ente spenda più della media (110) e il secondo meno della media (90). Sulla base di queste ipotesi è possibile calcolare tutte le altre grandezze della prima sezione della tabella.

Nella seconda sezione si esamina cosa accade nel caso in cui si applichi il criterio della spesa storica. Il trasferimento è pari al fabbisogno S_i , e cioè pari alla differenza tra spesa effettiva e gettito locale. Tutti gli enti ottengono

Tab. 5.1. Modelli di trasferimenti perequativi intergovernativi

| Dati di base | EL_1 | EL_2 | EL_3 | EL_4 | EL_5 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| B_i , base imponibile | 1.000 | 2.000 | 3.000 | 1.000 | 3.000 |
| B_i^* , b.i. standard | 2.000 | 2.000 | 2.000 | 2.000 | 2.000 |
| t_i , aliquota | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 |
| t_i^* , aliq. standard | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,04 | 0,04 |
| $T_i = t_i B_i$ | 50 | 100 | 150 | 50 | 150 |
| $T_i^* = t_i^* B_i^*$ | 100 | 100 | 100 | 80 | 80 |
| $G_i = T_i - T_i^*$ | 110 | 90 | 100 | 110 | 100 |
| $S_i = G_i - T_i$ | 60 | -10 | -50 | 60 | -50 |
| <i>Spesa storica</i> | | | | | |
| $TR_i = S_i$ | 60 | -10 | -50 | 60 | -50 |
| $A_i = T_i + TR_i$ | 110 | 90 | 100 | 110 | 100 |
| Fondo centrale | | 0 | | | 60 |
| <i>Performance</i> | | | | | |
| $A_i^* = T_i^*$ | 100 | 100 | 100 | 80 | 80 |
| $TR_i = A_i^* - T_i$ | 50 | 0 | -50 | 30 | -70 |
| $A_i = T_i + TR_i = A_i^*$ | 100 | 100 | 100 | 80 | 80 |
| Fondo centrale | | 0 | | | 0 |
| <i>Performance ponderata</i> | | | | | |
| m_i | 1,2 | 1,0 | 0,8 | 1,2 | 0,8 |
| $A_i^p = A_i \cdot m_i$ | 120 | 100 | 80 | 96 | 64 |
| $TR_i = A_i^p - T_i$ | 70 | 0 | -70 | 46 | -86 |
| $A_i = T_i + TR_i = A_i^p$ | 120 | 100 | 80 | 96 | 64 |
| Fondo centrale | | 0 | | | 0 |
| <i>Capacità</i> | | | | | |
| $TR_i = A_i^* - t^* B_i$ | 50 | 0 | -50 | 40 | -40 |
| $A_i = T_i + TR_i = B_i(t - t^*) + A_i^*$ | 100 | 100 | 100 | 90 | 110 |
| Fondo centrale | | 0 | | | 0 |
| <i>Potenziabile</i> | | | | | |
| $TR_i = t_i(B_i^* - B_i)$ | 50 | 0 | -50 | 50 | -50 |
| $A_i = t_i B_i^*$ | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Fondo centrale | | 0 | | | 0 |
| $SF_i = t_i/t^*$ | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,25 | 0,75 |
| A_i/SF_i | 100 | 100 | 100 | 80 | 80 |

le risorse che erano abituati a spendere indipendentemente dalla politica fiscale attuale e dalla ricchezza relativa della popolazione. Ciò si traduce in un trasferimento di risorse dall'ente ricco e dall'ente medio all'ente povero, che spende relativamente di più.

Nella terza sezione è illustrato lo schema della Performance. In questo caso il trasferimento è calcolato non sulla spesa effettiva, ma su quella standard. Il risultato è che tutti gli enti alla fine dispongono delle medesime risorse *pro capite*.

Nella quarta sezione si considera il caso in cui il modello di trasferimento voglia tenere conto di differenziali di bisogno tra enti, che supponiamo essere rappresentati dai coefficienti m_i . Essi dicono che l'ente EL_1 ha bisogni *pro capite* superiori alla media (ad esempio perché si tratta di un comune di montagna in cui la produzione di servizi è tecnologicamente più costosa), mentre EL_5 ha bisogni inferiori alla media. In questo caso il fabbisogno non è più costante e quindi alla fine gli enti ottengono risorse in modo differenziato e pari ai fabbisogni effettivi.

Nella quinta sezione si considera il modello della Capacità. Il trasferimento è ora fatto in funzione dell'aliquota media. In tal caso qualora i tre enti fissino la medesima aliquota, il risultato è identico al modello della Performance.

Nell'ultima sezione si mostra il modello del Potenziale. L'obiettivo è eguagliare lo sforzo fiscale. Quando questo è uguale tra i diversi enti ancora una volta il risultato è identico ai modelli della Performance e della Capacità.

L'interesse della tabella è però nel vedere cosa accade se gli enti effettuano politiche tributarie differenziate. Nelle colonne 4-6 si esamina il caso in cui EL_2 decida di ridurre la propria aliquota dal 5 al 2%.

Come si può vedere, tale politica non ha alcun effetto se si segue il criterio della spesa storica. Compare però la necessità da parte del governo centrale di pagare a piè di lista 60 unità di trasferimenti per compensare il minore gettito riscosso localmente. Non vi è infatti nessun meccanismo che garantisca che i trasferimenti, positivi e negativi, siano a somma zero.

Adottando il modello della Performance, ove il fabbisogno è calcolato in misura pari alla media delle risorse locali (e quindi pari a 80 per ogni ente), tutti gli enti ottengono le stesse risorse e non c'è bisogno di un fondo centrale integrativo.

Con il modello della Capacità (trascuriamo per ora il caso dei bisogni differenziati) l'ente che ha abbassato le aliquote vede annullarsi il trasferimento e ottiene quindi una dotazione di risorse inferiore al fabbisogno standard. Il quadro finale è differenziato a seconda della politica tributaria seguita. EL_1 e EL_5 , che fissano entrambi un'aliquota superiore alla media, otterranno dotazioni di risorse superiori al fabbisogno standard. Questo effetto sarà però più rilevante per l'ente più ricco, EL_5 , che ha una base imponibile effettiva più ampia rispetto a EL_1 .

Questo aspetto viene ancora più accentuato se si adotta il modello del Potenziale. In questo caso, come nel modello della Capacità, l'ente che fissa un'aliquota media inferiore (superiore) alla media ottiene una dotazione di risorse inferiore (superiore) al fabbisogno standard. Diversamente da quanto avviene nel modello della Capacità, la penalizzazione (il vantaggio) è funzionale, escludendo, della base imponibile standard: le risorse complessive del primo e del terzo ente sono uguagliate, anche se hanno basi effettive diverse, perché hanno attuato uno stesso livello di sforzo fiscale.

La rassegna fatta dei criteri di riparto può dare un'idea solo molto parziale della ricchezza di analisi che su questo tema sono state compiute. Va però sottolineato che nella scelta di uno schema più che la finezza logica dello stesso ha un'importanza fondamentale la possibilità di agevole realizzazione pratica, oltre che la volontà politica dei *policy makers* di sapersi discostare

dalle convenzioni e regole del passato che non sempre possiedono sufficienti caratteri di razionalità.

5. Il finanziamento degli enti decentrati in Italia

Nell'esposizione dei principi del finanziamento dei livelli inferiori di governo, per semplicità, si è quasi sempre ragionato immaginando l'esistenza, a fianco dello Stato centrale, di un solo governo locale. La realtà è invece più articolata e assume un rilievo decisivo la struttura delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo.

In Italia i livelli di governo previsti dalla Costituzione sono cinque: i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato. Accanto alle Regioni ordinarie sono presenti anche Regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia) e Province a statuto speciale (Bolzano e Trento). Tradizionalmente l'allocatione delle funzioni tra i livelli di governo decentrato può essere sinteticamente così schematizzata. Le Regioni hanno una funzione di programmazione dell'intero sistema decentrato. Nel nostro paese esse hanno la titolarità di una delle più importanti funzioni di spesa di welfare: il sistema sanitario. Le Province rappresentano un livello di governo sub-regionale in cui prevalgono funzioni di coordinamento e monitoraggio di funzioni svolte dai Comuni e da altri enti locali. La legge Delrio del 2014 ne ha notevolmente depotenziato il ruolo, in attesa della loro abolizione con l'approvazione della nuova riforma costituzionale del Titolo V, e ha dato attuazione all'istituzione di nove Città metropolitane, che oltre alle funzioni dei Comuni assolvono anche quelle Province in cui sono inserite. Ai Comuni spettano ampie funzioni di offerta di servizi pubblici generali o a domanda.

5.1. Due modelli istituzionali: modello statale-politentrico e modello regionale-federalista

Prima di avventurarci nella descrizione delle istituzioni del nostro paese, è utile richiamare due modelli polari di relazioni finanziarie fra più livelli di governo, che indicheremo come modello centralista e modello regionalista. I due modelli si caratterizzano a seconda del modo in cui sono definiti i rapporti finanziari tra il governo centrale (lo Stato) e l'insieme delle autonomie locali (Regioni ed Enti locali) e delle relazioni che si stabiliscono tra i livelli di governo decentrati. Per semplicità di esposizione, limiteremo l'attenzione ai tre attori principali: Stato, Regioni e Comuni.

In un modello *statale-politentrico* le funzioni svolte dalle autonomie locali (Regioni e Comuni) sono caratterizzate solo da parziale autonomia. L'offerta dei servizi pubblici è concentrata nei Comuni, che esercitano molte funzioni sulla base di deleghe ricevute dai livelli superiori di governo. Le fonti di finanziamento delle funzioni svolte a livello decentrato dipendono quasi esclusivamente dal sistema finanziario centrale, che svolge non solo funzioni di perequazione delle risorse finanziarie, ma anche di finanziamen-

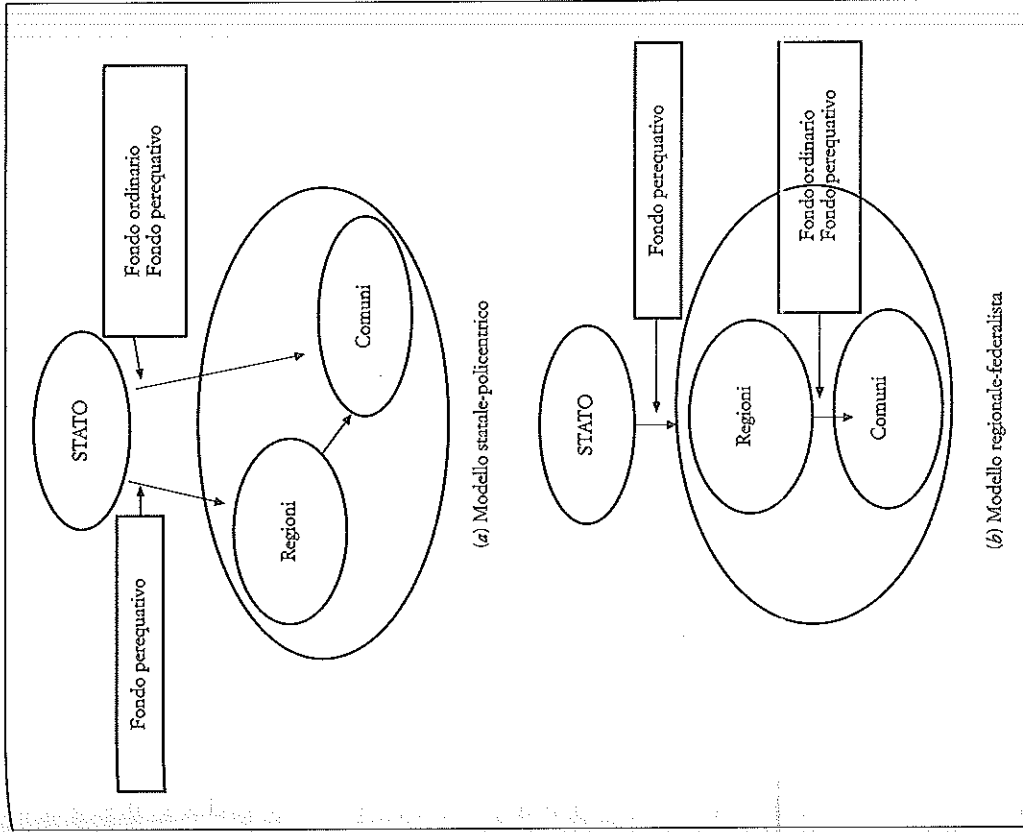


FIGURA 5.7. Rapporti finanziari tra livelli di governo.

to delle funzioni svolte da Regioni e Comuni. Hanno un ruolo significativo trasferimenti destinati al finanziamento delle attività ordinarie, in particolare nei confronti dei Comuni, che hanno compiti più estesi di offerta dei servizi ai cittadini. Anche i rapporti finanziari tra i livelli inferiori di governo, vale a dire tra Regione e Comuni, hanno un certo rilievo, ma più che il finanziamento ha rilievo la funzione di coordinamento da parte delle Regioni delle attività dei Comuni. La figura 5.7a fornisce un'immagine di questo modello.

In un modello *regionale-federalista* (v. figura 5.7b) le funzioni dello Stato e delle autonomie locali sono meno intrecciate e la metafora più adeguata per descriverla è quella della «torta a strati» già utilizzata all'inizio di questo capitolo. Le funzioni statali sono nettamente distinte da quelle delle autonomie locali. Rapporti finanziari tra Stato e autonomie sono presenti, ma prevale la funzione di perequazione delle risorse delle Regioni. Questa funzione si svolge con modalità che possono anche assumere la forma di trasferimenti di tipo orizzontale tra Regioni, in cui non esiste un fondo centrale da distribuire, ma si traducono in trasferimenti/prelievi positivi e negativi tra Regioni, la cui somma è nulla. In questo modello il sistema delle autonomie dispone di forme di entrata proprie o di partecipazioni definite da leggi statali tali da consentire il finanziamento di tutte le funzioni ad esso attribuite dalla legge. I rapporti tra gli enti delle autonomie locali sono molto più importanti. Se le funzioni di perequazione esercitate dallo Stato sono dirette alle Regioni, è probabile che si debbano prevedere più rilevanti forme di finanziamento dei Comuni da parte delle Regioni. La dipendenza finanziaria dei Comuni dalle Regioni diventa molto più importante.

L'evoluzione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti decentrati nell'Italia negli ultimi 50 anni può essere vista, fino al 2011, come il graduale e lento passaggio da un modello statale-politico verso un modello regionale. In questa direzione si è mossa per molti aspetti la riforma, nel 2001, del Titolo V della Costituzione, di cui si dirà, anche se con incertezze, ambiguità e parziali ripensamenti. Non si è tuttavia avuto il coraggio di scegliere fino in fondo il modello regionale-federalista prima delineato. Infatti si riscontra tuttora un duplice rapporto finanziario tra Stato e Regioni, da un lato, e tra Stato ed Enti locali, dall'altro. Dal 2011, il susseguirsi di interventi emergenziali, finalizzati prioritariamente al controllo delle finanze pubbliche, ha favorito interventi di ricentralizzazione, che sembrano, almeno in parte, destinati a consolidarsi nelle proposte di revisione costituzionale attualmente in discussione.

La distribuzione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche, del reddito e del consumo pro capite. Come ulteriore premessa alla descrizione che seguirà, è utile richiamare un altro importante carattere del nostro contesto istituzionale. Il successo di un ordinato sistema di relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo è molto condizionato dal grado di disuguaglianza esistente tra le Regioni dello stato nazionale. Quanto più ampi sono i divari territoriali, tanto maggiori sono le difficoltà. Questa è purtroppo la situazione del nostro paese. La distribuzione regionale del reddito *pro capite* e del consumo tra le Regioni è infatti molto diseguale. Posto uguale a 1 il Pil *pro capite* medio italiano del 2012, quello della Lombardia è pari a 1,28, mentre quello della Calabria è pari a 0,64. Per il consumo *pro capite* i rapporti appena citati sono rispettivamente 1,10 e 0,87. *La variabilità regionale del reddito pro capite è quindi più accentuata di quella del consumo*, indice questo della presenza di componenti di sussidio a favore del reddito disponibile degli abitanti delle Regioni più povere.

L'articolazione territoriale dei flussi di entrate e spese pubbliche sembra essersi mossa in modo coerente con questa evidenza. Dagli studi che hanno

cercato di stimare la distribuzione territoriale (per Regioni) della spesa e delle entrate emerge, infatti, che *la spesa pubblica pro capite è distribuita in modo abbastanza uniforme sul territorio nazionale*, anche se le Regioni a statuto speciale ricevono una quota maggiore della spesa statale. *Le entrate sembrano invece distribuite in proporzione al reddito regionale*. Limitando l'attenzione ai saldi primari per regione (imposte raccolte nella regione meno spesa al netto degli interessi), si nota la presenza di una redistribuzione di risorse dalle quattro grandi Regioni del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna) verso le Regioni povere del Sud, le Regioni piccole e quelle a statuto speciale.

È naturale che in presenza di ampi divari territoriali si osservi un intenso ruolo di redistribuzione attuato dal bilancio dello Stato centrale. Ciò ha però come contrappeso una scarsa valorizzazione dell'autonomia fiscale. Alcuni dati illustrati nel capitolo secondo, in particolare la tabella 2.3, ci ricordano che l'aggregato delle Amministrazioni locali, che comprende Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e altri enti locali, nel 2014 ha erogato circa il 28% della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche. Circa il 37% di tale spesa è stato però finanziato, non con entrate proprie delle Amministrazioni locali, ma con trasferimenti da altri livelli di governo, in particolare dallo Stato. *Pertanto il grado di autonomia finanziaria delle Amministrazioni locali non è particolarmente elevato dal punto di vista quantitativo* anche se, a partire dalla seconda metà degli anni '90 del secolo scorso, esso appare in sensibile aumento.

I trasferimenti perequativi dal centro alla periferia, per lo più attuati attraverso redistribuzioni di carattere monetario, non sempre hanno avuto effetti positivi sulla capacità dei governi delle Regioni meno agiate di soddisfare la produzione di servizi collettivi. Vi sono infatti indicazioni convergenti, sul fatto che l'offerta di servizi pubblici locali sia meno ampia e qualitativamente più carente al sud rispetto al nord. Limitiamoci ad un solo esempio: il grado di copertura del fabbisogno di posti nei nidi d'infanzia (posti in asilo nido rispetto alla popolazione con età 0-3 anni) varia dal 27,3% della regione Emilia-Romagna al 2,1% della Calabria.

La grande disomogeneità economica delle Regioni italiane rende più difficile la ricerca di consenso politico nel cammino nella direzione del federalismo fiscale. Questo, per sua natura, mira a rendere gli enti decentrati maggiormente responsabili del proprio destino e finanziariamente indipendenti dal governo centrale e stimola quindi atteggiamenti poco favorevoli ad intensi interventi perequativi.

5.2. I rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione

La descrizione dei rapporti finanziari tra governo centrale ed enti decentrati, a cui ora ci accingiamo, apparirà al lettore alquanto complessa. La materia è stata interessata, dal 2001 ad oggi, da intensi processi di riforma che non sono ancora completati e che non sempre hanno seguito un cammino lineare e coerente.

La prima fonte normativa a cui fare riferimento è la Carta costituzionale, il cui Titolo V della Parte seconda, che interessa in modo particolare le relazioni tra livelli di governo, è stato oggetto di un'importante riforma: la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, confermata da referendum il 7 ottobre 2001 e in vigore dall'8 novembre 2001.

Ad essa ha fatto seguito, ben otto anni dopo, la legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Questa legge prevede l'emancipazione di molteplici decreti legislativi, la maggior parte dei quali sono stati emanati nel biennio 2009-11. Dalla fine del 2011, il percorso di attuazione della legge 42 si è intrecciato con provvedimenti urgenti finalizzati principalmente a definire il contributo degli enti decentrati alle manovre di contenimento del disavanzo pubblico, che hanno sensibilmente influito sul disegno originario. La necessità di un ripensamento dell'intera materia è ormai avvertita come indifferibile.

In questo paragrafo illustreremo i principi generali della riforma costituzionale. Nei paragrafi dal 5.3 al 5.5, dopo una rapida descrizione del finanziamento delle Regioni ordinarie e dei Comuni sino al 2011, illustreremo le linee principali della legge n. 42/2009 e in maggior dettaglio i decreti legislativi che si sono occupati del finanziamento degli enti decentrati.

Rispetto all'impianto costituzionale precedente, caratterizzato dalla preminenza del ruolo dello Stato centrale, la legge n. 3 del 2001 innova radicalmente, attribuendo ruoli di pari dignità all'ente Stato, alle Regioni, e agli altri enti territoriali. Per taluni aspetti si può argomentare che il ruolo del governo regionale sia addirittura più rilevante di quello dello Stato.

La lettura della Costituzione è molto rilevante ai fini della configurazione delle *funzioni di spesa* e della definizione dell'*autonomia tributaria* dei diversi livelli di governo. Le norme più importanti sono costituite dagli artt. 117 e 119 (si vedano i riquadri).

Le funzioni. Le funzioni di spesa dipendono strettamente da come è articolata la potestà legislativa, che l'art. 117 c. 2 della Costituzione affida allo Stato e alle Regioni, con esclusione quindi degli Enti locali.

La norma costituzionale introduce la fondamentale distinzione tra potestà legislativa *esclusiva* e potestà legislativa *concorrente* dello Stato e delle Regioni. La potestà esclusiva conferisce all'ente che ne è titolare il potere di produrre norme in completa autonomia. La potestà legislativa concorrente su una data materia indica invece che alla produzione legislativa concorrono sia lo Stato sia le Regioni. La Costituzione non offre indicazioni del modo in cui tale cooperazione si realizza. In ogni caso nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

L'art. 117 c. 2 della Costituzione definisce le materie che costituiscono oggetto di potestà legislativa esclusiva da parte dello Stato e le materie su cui Stato e Regioni hanno potestà concorrente. Attribuisce poi residualmente alle Regioni la potestà legislativa in tutte le materie non esplicitamente menzionate nei punti precedenti. Nel riquadro, gli aspetti che interessano in particolare il nostro argomento sono stati messi in evidenza in grassetto.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione **esclusiva** nelle seguenti materie:

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

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

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Se osserviamo le materie in cui lo Stato ha *potestà esclusiva* vediamo che in esse sono comprese le funzioni economiche fondamentali dello Stato centrale quale produttore di beni pubblici puri: la difesa, la giustizia, la sicurezza, la previdenza sociale. Lo Stato è sovrano solo con riferimento al sistema tributario erariale. Ha però funzioni di determinazione dei principi generali, di coordinamento e di garanzia di diritti universali.

Di particolare rilievo e difficoltà appare la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali universali (LEP) (c. 2 lett. *m*), prestazioni che rappresentano il cuore del sistema di welfare del paese, come la tutela della salute e le prestazioni di assistenza sociale (contro la povertà, sostegno delle responsabilità familiari, tutela dell'handicap) e delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province (c. 2 lett. *p*). Su questi aspetti ci si soffermerà più avanti nell'illustrazione della legge delega sul federalismo.

Nelle *materie con potestà concorrente* troviamo gran parte delle attività pubbliche di carattere economico produttivo (trasporti e comunicazioni, energia, politiche del territorio, ricerca scientifica e tecnologica), e tipiche del welfare state, ad esclusione della previdenza sociale (sanità, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione). Per gli aspetti che interessano questo Corso, va sottolineato inoltre il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Nelle materie diverse da quelle esclusive e concorrenti la potestà legislativa è, come si è detto, da intendersi affidata in via esclusiva alle Regioni. Con questo principio si afferma il ribaltamento del ruolo relativo tra Stato e Regioni rispetto all'impianto costituzionale precedente.

L'autonomia tributaria. Il concetto può avere diverse accezioni a cui corrispondono diversi livelli di autonomia. La massima autonomia si ha quando un livello di governo ha la possibilità di istituire nuovi tributi con proprie norme regolandone tutti gli aspetti rilevanti: il presupposto dell'imposta, la definizione della base imponibile, i soggetti passivi, le caratteristiche e la struttura delle aliquote. Una seconda accezione di autonomia tributaria, meno intensa, riguarda la possibilità di un livello di governo di definire aspetti del tributo, come ad esempio la base imponibile, nell'ambito di principi generali fissati da una norma dello Stato. In una terza accezione, il governo inferiore può esercitare la propria autonomia solo nella definizione del livello delle aliquote, generalmente entro intervalli definiti, di un tributo disciplinato da norme dello Stato.

Nell'ordinamento precedente la legge n. 3/2001, la prima accezione di autonomia era propria solo dello Stato centrale e il modello prevalente era costituito dalla terza accezione, a cui corrisponde un'autonomia più attenuata. I riferimenti utili per individuare le scelte compiute su questo terreno dalla riforma costituzionale sono contenuti principalmente nell'art. 119.

Lo Stato, in quanto organo di governo centrale, ha potestà legislativa solo sul proprio sistema tributario, ossia quello erariale. La grande novità della riforma è che anche le Regioni e gli Enti locali possono stabilire tributi propri. Ma quali limiti sono posti a tale funzione? L'art. 119 c. 2 fornisce due indicazioni molto generali: tale attività deve essere svolta «in armonia con la

Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Questi ultimi principi, come si è visto, sono materia di potestà *concorrente* di Regioni e Stato, a cui è riservata in esclusiva la potestà di determinazione dei principi fondamentali. Le indicazioni fornite sono passibili di interpretazioni anche molto distanti tra loro a seconda del ruolo che si attribuisce alla funzione di coordinamento e alla determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato. In ogni caso si può affermare che la lettera della Costituzione può rendere possibili forme di autonomia tributaria, in particolare per le Regioni, molto vicine alla nozione di ampia potestà tributaria.

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 e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali 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, alle Province, alle Città metropolitane e alle 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 in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Si possono cioè configurare due sistemi tributari primari: dello Stato e delle Regioni, in cui questo secondo non ha forti elementi di subordinazione al primo. Ha invece un carattere subordinato il sistema tributario degli Enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane), poiché la potestà legislativa è assegnata solo allo Stato e alle Regioni (art. 117 c. 2).

Oltre alla fonte di finanziamento costituita dai *tributi propri*, la Costituzione, con l'art. 119, disciplina anche altre forme di finanziamento dei livelli di governo decentrati.

La seconda fonte di finanziamento è rappresentata dalle *contribuzioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*. Si tratta di una definizione alquanto controversa, soprattutto per quanto riguarda il concetto di «territorialità» dei tributi (gettito riscosso nel territorio? relativo a base imponibile generata nel territorio?).

Infine sono ammesse due tipologie di trasferimenti dallo Stato agli enti decentrati:

1. trasferimenti derivanti da un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i *territori* con minore capacità fiscale per abitante. Il termine

«territori» non chiarisce immediatamente quali siano gli enti destinatari dei trasferimenti, ma sembra ragionevole ritenere che ci si riferisca sia alle Regioni, sia agli Enti locali (art. 119 c. 3);

2. trasferimenti per interventi speciali, «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» (art. 119 c. 5).

Le risorse derivanti dalle fonti indicate - tributi propri, partecipazioni ed eventuali trasferimenti perequativi - devono essere di ammontare sufficiente a consentire ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Si tratta di una precisazione importante, in quanto essa sancisce l'autonomia finanziaria complessiva del sistema delle autonomie finanziarie rispetto alla finanza centrale.

Molto contrastata è stata la discussione sulle caratteristiche del fondo perequativo, previsto all'art. 119 c. 3. Un primo aspetto rilevante da sottolineare è che esso è senza vincoli di destinazione e che, a meno dei trasferimenti speciali previsti dall'art. 119 c. 5, l'insieme delle fonti deve finanziare integralmente le funzioni attribuite.

Un altro aspetto molto discusso riguarda la scelta di non ammettere il ricorso a trasferimenti fra livelli di governo, al di fuori di quelli previsti per finalità perequative o per interventi speciali. Si tratta di una scelta che rende molto più complesso il sistema di finanziamento degli enti decentrati e che priva il livello centrale di uno strumento importante.

Federalismo a più velocità. Merita infine di essere segnalata la disposizione contenuta nell'art. 116 c. 3 del Titolo V che delinea un importante aspetto evolutivo del modello di federalismo, che potremmo definire «a più velocità». La norma costituzionale prevede infatti che con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli Enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119, possono essere concesse a singole Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, per tutte le materie per le quali è prevista la potestà legislativa concorrente, quali l'istruzione e la tutela dell'ambiente, l'ecosistema e i beni culturali e la giurisdizione e norme processuali, l'ordinamento civile e penale, la giustizia amministrativa, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata. È chiaro che il medesimo orientamento politico del governo centrale e di quello regionale può consentire forme di autonomia particolarmente accentuate su un insieme di materie di grande rilevanza, lasciando allo Stato la sola funzione di definizione dei principi fondamentali.

Con riguardo alle funzioni amministrative, l'art. 118 c. 1 stabilisce con nettezza che esse sono assegnate ai Comuni: un'indicazione che può essere temperata solo nei casi in cui, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Si tratta di una disposizione

che valorizza in modo molto significativo il ruolo dei Comuni sotto il profilo amministrativo. Allo stesso tempo si sottolinea una interdipendenza tra l'attività amministrativa dei Comuni e quella legislativa delle Regioni e dello Stato in materie come i Livelli essenziali delle prestazioni sociali, un aspetto istituzionale molto delicato.

5.3. Il finanziamento delle Regioni ordinarie e dei Comuni prima della legge 42

Prima di illustrare i contenuti della legge delega n. 42/2009 e dei successivi decreti legislativi, in questo paragrafo richiamiamo, insieme a una rapida ricostruzione storica, le principali caratteristiche del finanziamento delle Regioni ordinarie e dei Comuni, in vigore prima della legge n. 42/2009. La conoscenza dello *status quo ante* appare infatti indispensabile per comprendere l'evoluzione della materia.

Sino alla metà degli anni '90 il sistema di finanziamento dei livelli inferiori di governo risentiva in misura accentuata dell'impronta della riforma fiscale del 1973-74, fondata su un modello di finanziamento derivato basato sulla centralizzazione del prelievo, da cui discendeva un ruolo molto ampio dei trasferimenti dal centro alla periferia. La caratteristica principale dello schema istituzionale italiano era costituita da un duplice rapporto Stato-Regioni e Stato-Comuni (tuttora in essere), con un ruolo tutto sommato poco sviluppato delle Regioni e dei loro rapporti con gli enti comunali.

A partire dalla metà degli anni '90 i meccanismi di finanziamento hanno subito riforme significative, con l'obiettivo di ampliare l'autonomia tributaria degli enti decentrati e di modificare i modelli dei trasferimenti dal centro alla periferia.

Le Regioni ordinarie. Le Regioni ordinarie sono nate all'inizio degli anni '70, molto tardi rispetto al varo della Costituzione. Fino al 1995, gran parte del finanziamento è stata di tipo derivato e dipendeva da molteplici fondi statali per specifiche finalità, definiti anno per anno dalla Legge finanziaria. Tra questi il più importante era il Fondo sanitario. Nei primi vent'anni di vita delle Regioni i tributi propri erano infatti limitati.

Il punto di svolta si è avuto col processo di decentramento amministrativo messo in moto dalle leggi Bassanini: la legge n. 59/97 (Bassanini uno) e la legge n. 127/97 (Bassanini due). I processi di riforma hanno modificato in misura significativa il quadro dei finanziamenti, perseguendo questi due obiettivi principali:

- la separazione netta delle fonti di finanziamento statali e regionali, sino alla quasi integrale soppressione dei trasferimenti dello Stato, diversi dal fondo sanitario;
- la creazione di un sistema di entrate regionali proprie.

Tributi propri. L'innovazione più rilevante è rappresentata dall'introduzione dell'Irap dal 1° gennaio 1998 (si veda il paragrafo 6 del capitolo terzo per una breve descrizione di questo tributo), e la contestuale abolizione dei contributi sanitari, il cui gettito dal 1993 era stato trasferito alle Regioni.

Alle Regioni è stato poi riconosciuto un insieme di tributi genericamente collegabili a finalità ambientali (i tributi legati al trasporto autostradale, la compartecipazione all'accisa sulla benzina, l'imposta sulle discariche). Altre due entrate tributarie minori regionali sono il *Tributo speciale sul deposito in discarica dei rifiuti solidi* e un tributo di scopo, la *Tassa regionale per il diritto allo studio*, da destinarsi all'erogazione di borse di studio e prestiti.

Addizionali e compartecipazioni. In occasione dell'introduzione dell'IRAP è stata anche introdotta un'*addizionale* all'IRPEF, distinta in due componenti: una componente obbligatoria (o di compartecipazione), la cui misura è definita dal governo centrale, a cui corrispondono riduzioni delle aliquote dell'IRPEF erariale; una componente facoltativa, che può essere autonomamente introdotta e variata dalle Regioni, entro limiti prefissati dalla legge nazionale.

Tra le *compartecipazioni*, si segnalano:

1. una rilevante compartecipazione all'Iva, con la funzione principale di finanziare la perequazione delle risorse regionali, in una misura che viene definita anno per anno;
2. una compartecipazione all'accisa sulle benzine.

I trasferimenti dallo Stato. La componente di gran lunga più importante è il Fondo sanitario nazionale. Ma vanno ricordati anche una serie di trasferimenti rivolti a settori speciali, di dimensione non particolarmente significativa (ad esempio il Fondo nazionale per le politiche sociali, il Fondo per le politiche giovanili, ecc.).

Tra le fonti finanziarie delle Regioni hanno una discreta rilevanza i trasferimenti dall'Unione europea in attuazione di programmi cofinanziati.

Il finanziamento dei Comuni. La riforma fiscale del 1973-74 aveva comportato l'eliminazione di gran parte dei tributi locali, non adeguatamente sostituiti da nuove forme di prelievo. Gran parte delle risorse era quindi garantita da trasferimenti dallo Stato. Per molti anni l'imperfetta definizione dei meccanismi istituzionali ha consentito ai Comuni di accedere all'indebitamento per finanziare anche la spesa corrente, ponendo poi lo Stato centrale nella condizione di dover regolare *ex post* (in gergo, «a piè di lista») gli sbilanci degli enti. È in questa fase che si assiste ad un elevato grado di irresponsabilità fiscale, spesso accompagnata da mancanza di razionali criteri e di tempestività nell'allocatione delle risorse da parte del governo centrale.

Verso la fine degli anni '70 si registra una lenta e faticosa politica di controllo dell'indebitamento accumulato dagli Enti locali con il sistema bancario e della spesa decentrata. L'obiettivo del governo centrale è stato per un certo numero di anni quello di garantire agli Enti locali livelli di risorse coerenti con quelli goduti negli anni precedenti (spesa storica), definendo nel contempo più rigorosi meccanismi di controllo (limiti all'indebitamento a breve, ecc.).

All'inizio degli anni '80 si assiste ai primi tentativi di superamento del principio della spesa storica: il fondo di perequazione assume come parametri anche il reddito *pro capite*. Si introduce anche l'obbligo di copertura dei costi dei servizi secondo percentuali definite.

Il quadro delle fonti di finanziamento dei Comuni in essere fino all'inizio del 2011 è costituito da tributi propri, addizionali e tariffe e da trasferimenti, soprattutto da parte dello Stato.

Tributi propri. Il tributo più importante è l'*Imposta comunale sugli immobili* (Ici) istituita nel 1992, successivamente sostituita dall'analoga Imposta municipale unica (Imu) e poi dall'Imposta unica comunale (IUC), descritta nel capitolo terzo.

Al pari delle Regioni, i Comuni hanno la possibilità di istituire un'*Addizionale comunale facoltativa all'IRPEF*.

Compartecipazioni. In attesa della compiuta definizione del sistema di finanziamento delle amministrazioni locali, coerente con la riforma del Titolo V, sono state adottate di anno in anno modalità specifiche di finanziamento. Tra queste una compartecipazione al gettito dell'IRPEF.

Molto rilevante è il ruolo delle *tariffe*, che rappresentano i corrispettivi che i cittadini pagano per servizi divisibili offerti dal comune (rette per asili nido, contribuzioni per mensa nelle scuole materne, ecc.).

I trasferimenti. Provengono in misura preponderante dallo Stato e sono articolati in molteplici fondi: *Fondo ordinario*, *Fondo perequativo per gli squilibri di fiscalità locali*, *Fondo consolidato per la spesa corrente* e *Fondo unico per gli investimenti per la spesa in conto capitale*. Il *Fondo ordinario* è quello più importante, il cui meccanismo di riparto si ispira fondamentalmente al modello della *performance*. L'ammontare complessivo dei fondi per la spesa corrente copriva nel 2011 poco meno di un terzo della spesa degli Enti locali.

5.4. La legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009)

La legge delega del 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, ha rappresentato un momento istituzionale di grande rilievo e lungamente atteso nel processo iniziato nel 2001 con la riforma del Titolo V. I suoi principi e gli otto decreti legislativi emanati nel corso del triennio 2009-11 definiscono un nuovo quadro dei rapporti finanziari tra Stato ed enti decentrati con riguardo all'assegnazione delle funzioni, al disegno delle entrate dei livelli di governo decentrati (cd. *tax assignment*) e dei meccanismi di perequazione finanziaria tra i diversi livelli di governo (previsti dall'art. 119 c. 3 e, per gli interventi speciali, dall'art. 119 c. 5), alla disciplina di forme di autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

A tutt'oggi il quadro normativo non può ancora essere considerato completo. Al contempo rappresenta una fonte di incertezza istituzionale il fatto che siano già in atto indicazioni di nuovi indirizzi nel campo del federalismo, che comporteranno anche modificazioni costituzionali, che si muovono in direzione sensibilmente diversa da quella delineata dalla legge 42. A causa dell'intenso divenire della trama istituzionale, l'illustrazione che segue apparirà alquanto complessa.

Pur con questi caveat la legge n. 42/2009 merita grande attenzione. Essa scioglie, anzitutto, alcuni dubbi sorti nell'interpretazione della norma costituzionale con riguardo alle relazioni tra le modalità di finanziamento dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) previsti dall'art. 117 c. 2, lett. *ra*), che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e il finanziamento delle altre funzioni previste dall'art. 119, su cui Regioni ed Enti locali hanno maggiori margini di autonomia. Sotto questo profilo gli orientamenti seguiti sono da valutare positivamente, anche se i principi direttivi proposti risultano ancora molto indeterminati o, in taluni casi, assenti.

Qui ci occuperemo principalmente di due aspetti fondamentali:

1. le forme di entrata (tributi propri, partecipazioni, addizionali, ecc.) che devono garantire l'autonomia di spesa dei livelli di governo decentrati;
2. il modello di trasferimenti perequativi dal centro alla periferia, in cui si devono contemperare le tradizionali esigenze di perequazione con i problemi che originano dalla presenza di funzioni e spese che si vogliono garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (i LEP, appunto).

Sul primo punto – l'assegnazione delle forme di entrate ai livelli di governo decentrati – la legge 42 accoglie, quanto meno nei principi generali (per lo più indicati nell'art. 2 della legge delega), molte delle indicazioni della teoria del federalismo fiscale presentate in questo capitolo. Si afferma, per citare le principali, il principio di assegnare risorse autonome secondo il principio della territorialità. Si esplicita la tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa. Si auspica l'introduzione di tributi con base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale. Si sottolinea la necessità che l'impianto di tributi locali salvaguardi l'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e il rispetto del principio della capacità contributiva. Con riferimento ai tributi comunali si ammette la facoltà di istituire e potenziare imposte di scopo. Nel complesso tale impostazione collima con le principali direttrici segnalate dalla letteratura finanziaria, anche se la traduzione concreta è stata, come si illustra nel seguito, assai meno coerente.

Sul secondo punto, che è stato al centro del dibattito sull'art. 119 c. 3, la legge delega, seguendo un'interpretazione che il testo letterale della norma costituzionale non indicava con chiarezza, prevede in modo esplicito che il finanziamento del fabbisogno relativo alla fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni debba essere garantito dal governo centrale attraverso forme di entrata *distinte* da quelle che sono previste per il finanziamento delle altre funzioni degli enti decentrati, e da quelle destinate a svolgere la tradizionale funzione di perequazione tra aree di diversa condizione economica e quindi con diversa capacità fiscale. In particolare, per le spese relative ai LEP, deve essere garantito dal governo centrale un finanziamento *integrale* commisurato a *fabbisogni e costi standard*. Per le altre spese, si sposa invece un modello di finanziamento che lascia spazio a differenziazioni nella dotazione di risorse

dei diversi livelli di governo. Conseguentemente, con riferimento a tali spese, la perequazione, non integrale, riguarderà esclusivamente la diversa *capacità fiscale* dei territori.

I Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP). La legge delega prevede che la definizione dei LEP venga fissata con una legge statale – al momento non ancora varata – in piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali. Essa non fornisce però indicazioni dettagliate sui principi in base ai quali i LEP debbano essere individuati e misurati. Tale omissione è difficilmente giustificabile, trattandosi di un aspetto essenziale dell'impianto normativo e su cui gli studiosi si sono a più riprese interrogati. La nozione di LEP non è nata con la riforma del Titolo V. Per quanto riguarda il settore della sanità i LEA, i livelli essenziali dell'assistenza sanitaria, sono già in vigore dal 2001. Nel campo della spesa assistenziale la nozione di Livello essenziale è già rintracciabile nei decreti della riforma Bassanini e, in modo ancora più esplicito, nella legge di riforma dell'assistenza, la legge n. 328 del 2000 (vedi capitolo ottavo, paragrafo 4.7). L'articolazione dei livelli essenziali, in quella norma, si limita però, sostanzialmente, all'individuazione di aree di intervento (contrasto della povertà, minori, responsabilità familiari, sostegno alle donne in difficoltà, disabili, anziani, misure di contrasto per alcol e tossicodipendenze, informazione e consulenza alle famiglie) in cui si deve avere un impegno degli Enti locali e un sostegno finanziario del governo centrale. Quest'ultimo, attraverso gli strumenti di programmazione nazionale, può dare indicazioni sull'articolazione della spesa complessiva per aree. Si tratta di un'indicazione del tutto insufficiente per realizzare un modello compiuto di finanziamento. La messa a punto di appropriati meccanismi di finanziamento è complicata dall'intreccio esistente delle funzioni svolte in questo campo da diversi livelli di governo decentrato. Si ricordi, infatti, che le Regioni hanno la titolarità legislativa esclusiva nella materia dell'assistenza e concorrente con lo Stato in materia di sanità e istruzione, e che ai Comuni sono assegnate dalla Costituzione le funzioni amministrative di offerta dei servizi sociali.

I LEP nella dottrina. La dottrina ha messo a fuoco alcuni desiderabili requisiti dei LEP. La loro identificazione dovrebbe anzitutto fare riferimento ad una molteplicità di dimensioni (criterio multidimensionale), che abbia come punto di riferimento sia i soggetti destinatari dei servizi, sia gli enti che sono chiamati a erogarli. Si tratta in particolare di:

- individuare le condizioni che attribuiscono al cittadino il diritto ad una data prestazione (ad esempio accesso ad un nido o ad una casa protetta). Si parla in questo caso di LEP come *diritti esigibili*;
- prescrivere agli enti che hanno compiti amministrativi di garantire un livello di offerta di servizi adeguato, sotto il profilo quantitativo e qualitativo (ad esempio disponibilità di posti nei nidi pari ad almeno una certa percentuale della popolazione di età compresa tra 0 e 3 anni e con determinati standard qualitativi). I LEP sono qui garantiti dall'adeguatezza di *indicatori di offerta*;
- definire un processo effettivo di valutazione dell'offerta e di monitoraggio delle politiche seguite dagli Enti locali e prevedere sanzioni nel caso di inadeguatezza del servizio offerto.

Di indicazioni di questo tipo si trovano solo deboli tracce nella legge delega, che assegna quindi ai decreti e agli interventi legislativi che seguiranno un compito di definizione delicato e complesso.

Il fabbisogno standard. Un aspetto importante della legge n. 42/2009 e successivi decreti riguarda la misurazione del fabbisogno finanziario relativo ai LEP. Una novità, che si riconnette a concetti già illustrati nell'ambito dei modelli dei trasferimenti perequativi, è il riferimento alla nozione di *fabbisogno standard*, da determinare tenendo conto del *costo standard* che deve essere sostenuto per garantire i LEP in modo uniforme in tutto il territorio nazionale. Si pone quindi l'obiettivo, da realizzare in modo graduale, di superare il criterio della spesa storica, che, come si è illustrato, è causa di inefficienze e disincentiva la responsabilità degli enti decentrati. La determinazione del fabbisogno standard sulla base dei costi standard rappresenta un compito particolarmente impegnativo. A tale scopo sono in corso di realizzazione appropriate armonizzazioni dei bilanci pubblici degli enti decentrati, inclusi i bilanci consolidati tra Regioni ed Enti locali e sono state effettuate rilevazioni in grado di raccogliere le informazioni rilevanti.

Secondo gli studiosi, la definizione dei costi standard potrebbe oscillare tra due modelli polari che possiamo definire rispettivamente, approccio *micro-ingegneristico* e approccio *macro*.

L'approccio *micro-ingegneristico* consiste nell'elencare tutte le prestazioni sociali che concorrono a definire i LEP e calcolare, per ciascuna o per gruppi di esse, costi standard unitari, definiti con riferimento ad un dato standard qualitativo. Il fabbisogno standard viene conseguentemente definito calcolando il prodotto del numero dei beneficiari potenziali delle singole prestazioni per il costo standard ad esso associato.

L'approccio *macro* consiste invece nell'assumere come esogenamente definito, sulla base di considerazioni politiche o di compatibilità finanziarie, il livello assoluto della spesa che può essere destinata ad una determinata funzione e nell'individuare poi formule più o meno sofisticate per ripartire tale spesa fra le diverse Regioni sulla base di variabili *ad hoc*, quali la popolazione pesata per età, che sono appunto diverse da regione a regione. Si tratta della via seguita attualmente per il finanziamento della sanità.

La prima via è più impegnativa della seconda ed è difficilmente realizzabile per tutte le possibili modalità di offerta dei servizi. Essa ha il vantaggio di porre più solide premesse per una esplicita copertura del bisogno, una effettiva realizzazione di servizi uniformi sul territorio nazionale, e appare più idonea a consentire operazioni di monitoraggio. Essa non dà alcuno spazio a considerazioni circa la sostenibilità finanziaria del risultato ottenuto. La seconda è di più facile realizzazione ma, a causa della genericità con cui individua le grandezze standard, è più esposta a dare luogo a conflitti *ex post* fra Regioni e fra queste e il governo centrale.

5.5. L'attuazione della delega

I decreti attuativi della legge 42 hanno contribuito non poco a delineare le caratteristiche che dovrebbero caratterizzare le relazioni finanziarie fra livelli di governo e l'autonomia fiscale riconosciuta agli enti decentrati. Un disegno che ha avuto però una realizzazione solo parziale.

In questo paragrafo illustreremo per linee generali il quadro delle funzioni e del loro finanziamento sia per le Regioni che per i Comuni, tralasciando le Province in ragione dei profondi mutamenti che hanno nel frattempo avuto luogo nella natura di questi enti e di cui si darà ragione nei paragrafi seguenti. Daremo inoltre conto dello stadio a cui si è arrestato il processo effettivo di realizzazione del federalismo fiscale.

L'articolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni e fra Stato e Comuni che è delineata dai decreti attuativi segue uno schema analogo. In entrambi i casi si parte da una ripartizione della spesa degli enti considerati in tre categorie:

1. spese relative ai LEP per le Regioni e spese relative alle funzioni fondamentali per i Comuni;
2. altre spese autonome;
3. spese di cui all'art. 119 c. 5, finalizzate in primo luogo a superare gli squilibri territoriali, finanziate con contributi speciali, con finanziamenti dell'Unione europea e con cofinanziamenti nazionali.

Qui limiteremo l'attenzione alle prime due componenti, di cui la prima è di gran lunga la più importante per quantità e qualità, in quanto rappresenta circa l'80% della spesa corrente regionale e di quella comunale.

Per ciascuna di queste componenti vengono individuate specifiche forme di finanziamento e di perequazione.

► Spese relative ai LEP delle Regioni e alle funzioni fondamentali dei Comuni

Si tratta di spese di particolare importanza, cui corrispondono servizi che devono essere offerti in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale. A tali spese deve quindi essere assicurato un finanziamento integrale, attraverso:

- uno o più tributi propri che prelevati secondo un'aliquota base definita in modo uguale per tutti gli enti possano dare un gettito in grado di garantire almeno all'ente più ricco la copertura integrale del proprio fabbisogno;
- un sistema di perequazione che garantisca la copertura integrale del *fabbisogno* anche per gli altri enti, per i quali i tributi propri di cui sopra risultino insufficienti. Un sistema di tipo *verticale*, cioè con trasferimenti di risorse dallo Stato agli enti decentrati.

Per realizzare questo disegno occorre innanzitutto individuare quali siano le tipologie di spesa che rientrano in questa categoria e definire una metodologia per determinare l'ammontare di finanziamento necessario a permetterne

l'erogazione secondo livelli quantitativi e qualitativi standard (*fabbisogni standard*) e in condizioni di efficienza, almeno media (*costi standard*).

Per quanto riguarda le *Regioni*, in attesa della legge che definisca i Lep, il decreto legislativo n. 68/2011 fornisce alcune indicazioni per la loro identificazione. I livelli essenziali delle prestazioni devono essere stabiliti prendendo a riferimento *macroaree di intervento*, che rientrano nelle seguenti materie:

- a) sanità;
- b) assistenza;
- c) istruzione;
- d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale;
- e) in prospettiva, ulteriori materie che potranno essere individuate con legge ordinaria.

Per arrivare alla definizione dei fabbisogni e dei costi standard relativi a queste macroaree è stata avviata una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi, affidata al Centro interregionale studi e documentazioni (CINSEDO) in collaborazione con la Soluzioni per il sistema economico Spa (SOSE), ancora in corso di svolgimento. Nel frattempo si sarebbe dovuto seguire un processo decisionale transitorio, che non ha però ancora avuto attuazione. Ogni anno, nell'ambito del processo di formazione del bilancio (Disegno di legge di stabilità o altro decreto collegato e in coerenza con le indicazioni del Documento di economia e finanza) dovrebbero infatti essere stabiliti, tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni, i servizi da erogare, aventi caratteristiche di *generalità e permanenza*, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Disposizioni apparentemente più dettagliate sono state fornite per la determinazione di fabbisogni e costi standard per la componente più importante della spesa per Lep di responsabilità regionale, la spesa sanitaria. Da una lettura attenta emerge tuttavia che, a livello aggregato, la spesa standard complessiva per la sanità risulta definita dal governo centrale, all'interno di un processo di confronto con la Conferenza Stato-Regioni, mentre la sua allocazione tra le Regioni è definita in relazione ad un unico indicatore: la *popolazione ponderata (pesata per l'età della popolazione)*.

Tale deludente esito è probabilmente da ascrivere all'ambiguità di fondo in cui si è mosso il legislatore. Da un lato, sollecitati da preoccupazioni di compatibilità finanziaria, si pone il vincolo di determinare dall'altro il livello di spesa sanitaria complessiva compatibile con i vincoli macrofinanziari. Dall'altro lato, si introducono nozioni di costo e fabbisogno standard, la cui definizione e modalità di calcolo non sono necessariamente compatibili con questi stessi vincoli. Essi sono infatti appropriati nel definire diritti soggettivi dei cittadini, oltre che, criteri di allocazione delle risorse tra i diversi produttori di servizi. Alla fine il criterio del vincolo macro ha finito per prevalere.

Analogo storia si è verificata per gli *Enti locali*.

Le funzioni fondamentali dei Comuni non sono ancora state individuate in via definitiva. In via transitoria sono state determinate dalla legge delega, e poi successivamente modificate dal d.l. n. 95/2012. Questo è l'elenco:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovcomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

I fabbisogni standard devono essere determinati per ciascuna funzione fondamentale, eventualmente anche con riferimento a singoli servizi o gruppi di essi, utilizzando una molteplicità di fonti statistiche e appropriate tecniche econometriche.

Il lavoro compiuto dai tecnici della SOSE, sottoposto all'esame della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (COPAFF) per l'elaborazione dei fabbisogni standard, e che è giunto ormai al suo compimento, ha permesso di stimare funzioni di spesa e solo in due casi (asili nido e spese di istruzione), laddove è stato possibile individuare variabili che misurano l'output, funzioni di costo. Mentre le *funzioni di costo* permettono di valutare il grado di efficienza dell'offerta dei servizi, le *funzioni di spesa* sono il risultato di una regressione in cui la variabile dipendente, rappresentata dalla spesa (storica) *pro capite* per una data funzione, è posta in funzione dei prezzi degli input, di variabili che rappresentano il determinante della domanda e dell'offerta, il reddito, ma non l'output fornito del servizio. Dai parametri stimati è possibile ricavare informazioni per ridistribuire, ad esempio, tra diversi livelli di governo, un dato ammontare di finanziamenti tenendo appunto conto in modo differenziato dei fattori che influenzano la spesa (i parametri μ , del criterio della Performance ponderata illustrata nel paragrafo 4.3). Questa procedura non consente però di discriminare tra differenze di spesa procapite attribuibili a fattori causali di contesto (caratteristiche demografiche, territorio, ecc.) e fattori legati invece alla qualità e all'efficienza dell'offerta dei servizi.

I fabbisogni standard vengono utilizzati, dal 2015, come criteri di riparto di una spesa esogeneamente definita, secondo un approccio *top down*, senza che sia stabilita alcuna relazione con i livelli essenziali delle prestazioni né con gli obiettivi di servizio a cui dovrebbero riferirsi e alla cui determinazione

non si è infatti proceduto. Ciò lascia irrisolto il problema della valutazione della adeguatezza delle fonti di finanziamento riconosciute agli enti comunali rispetto alle funzioni fondamentali che sono chiamati a svolgere.

► *Finanziamento dei LEP delle Regioni e delle funzioni fondamentali dei Comuni*

Per il finanziamento dei livelli essenziali dei LEP delle Regioni vengono individuati i seguenti tributi propri: IRAP ad aliquota base (3,9%), Addizionale all'IRPEF ad aliquota base (1,23%), altre entrate sanitarie. È poi prevista una compartecipazione all'IVA, con un ruolo di chiusura delle fonti di finanziamento delle spese regionali LEP: definita cioè in modo tale da consentire, insieme alle altre entrate richiamate, il finanziamento integrale del fabbisogno standard delle spese LEP in almeno una Regione, quella in cui il divario *pro capite* tra fabbisogni da finanziare e capacità fiscale dedicata a tale componente di spesa è minore.

Tutte le altre Regioni dovrebbero allora beneficiare di trasferimenti perequativi sufficienti a garantire loro l'integrale finanziamento dei fabbisogni standard e finanziati, a loro volta, da una seconda componente di compartecipazione all'IVA. Si tratterebbe quindi, come si è detto, di un sistema di perequazione di tipo *verticale* e *open-ended*. Questo sistema di perequazione, che doveva prendere avvio dal 2013, non ha però ancora trovato applicazione. La compartecipazione all'IVA è stata allora redistribuita fra le Regioni secondo un insieme articolato di criteri che tengono conto della spesa storica, della distribuzione fra regioni degli effetti di modificazione delle aliquote base dei tributi e dei tagli imposti dalle manovre finanziarie.

Per quanto riguarda le funzioni fondamentali dei Comuni il quadro è ancora più complesso. La fonte principale per il loro finanziamento è infatti data dall'imposta patrimoniale sugli immobili, l'IMU. Il dibattito politico si è concentrato sull'inclusione o meno nella base imponibile del tributo, dell'abitazione principale, determinando soluzioni di anno in anno diverse fino all'attuale, che affianca all'IMU un tributo *ad hoc* finalizzato a finanziare i servizi indivisibili, denominato TASI. Una situazione che non può considerarsi assodata: è infatti atteso per fine 2015 un nuovo tributo denominato *Local Tax* che dovrebbe razionalizzare il prelievo sugli immobili.

Anche la disciplina dei trasferimenti perequativi a regime è ancora largamente non definita. La legge delega prevede l'istituzione di un fondo perequativo nell'ambito del Bilancio dello Stato, le cui modalità di alimentazione e riparto avrebbero dovuto essere stabilite con decreti del governo da assumersi d'intesa con la Conferenza Stato-Città. Il fondo, mai istituito, dovrebbe essere articolato in due componenti, una per le funzioni fondamentali, l'altra per le spese autonome. La prima ispirata al principio del fabbisogno, e di natura verticale, la seconda a quello delle capacità fiscali, e di natura orizzontale.

Nel frattempo è stato istituito un *Fondo di solidarietà comunale* alimentato da una quota dell'IMU di competenza comunale, e quindi di natura

orizzontale, che però non è un vero e proprio fondo perequativo, in quanto assolve anche ad un insieme di funzioni di compensazione degli effetti che provvedimenti intrapresi a livello statale, sia di taglio dei finanziamenti, che di rimodulazione delle entrate, potrebbero avere sulle finanze dei comuni, se non mediate da qualche criterio di riparto. Dal 2015 il 20% del fondo è ripartito tenendo conto della differenza fra i fabbisogni standard, calcolati secondo le modalità più sopra descritte, per le funzioni fondamentali dei Comuni, e le capacità fiscali degli stessi.

► *Altre spese autonome*

Si tratta di spese la cui erogazione è affidata alla piena discrezionalità degli enti, che possono finanziarle ricorrendo alla propria autonomia tributaria.

Il finanziamento avviene secondo:

- tributi propri, per la parte che eccede l'aliquota base o, nel caso delle Regioni, eventuali nuovi tributi che le stesse potrebbero istituire su presupposti non ancora sottoposti a tassazione da parte dello Stato centrale;
- un sistema di perequazione (solo parziale) secondo il principio della *capacità fiscale del tipo canadese* e di tipo *orizzontale*, cioè con trasferimenti di risorse dalle Regioni o dai Comuni più ricchi alle Regioni o ai Comuni più poveri, a cui per ora non è ancora stata data attuazione.

5.6. Dopo la legge 42

A partire dal 2011, per una serie di fattori non sempre riconducibili ad una coerente logica politica, gli orientamenti nei confronti del federalismo fiscale hanno subito significative modificazioni. Hanno concorso a questo nuovo clima la lentezza nell'applicazione della riforma, che ha prodotto un crescente contenzioso tra governo centrale e Regioni con riguardo alle materie a legislazione concorrente.

La parte della riforma riguardante la definizione delle entrate dei livelli di governo è poi stata compromessa dalla successione di provvedimenti tributari che hanno interessato la tassazione immobiliare (ICI, IMU, TARI, TASI, IUC) che hanno prodotto un quadro disordinato e difficilmente tollerabile.

La distillazione per il buon esito della riforma è stata poi accentuata dalle politiche fiscali di austerità con cui si è reagito alla grande crisi, particolarmente intense a partire dal 2011. I tagli alla spesa tra il 2008 e il 2013 sono stati valutati, per gli enti territoriali, in 32 miliardi. Ciò ha reso più difficile il rapporto tra centro e periferia e ostacolato la messa a regime della riforma, accentuando le esigenze di più rigidi controlli da parte del governo centrale.

Infine non va trascurato l'aspetto politico e di costume: il manifestarsi di fenomeni di corruzione nella gestione della spesa, soprattutto a livello regionale, ha contribuito ad alimentare il giudizio negativo sul processo di

federalismo iniziato all'inizio del secolo, mettendo in discussione il presupposto che esso possa garantire vantaggi di efficienza e di maggiore democrazia nella gestione delle risorse collettive.

La svolta più importante si ha con la legislatura iniziata nel 2013 e con il governo Renzi del 2014, che ha portato alla legge Delrio n. 56/2014 (che disciplina il riordino delle Province, delle Città metropolitane e delle Unioni dei Comuni) e, soprattutto, alla nuova proposta di riforma costituzionale del Titolo V e del Senato, che si ispira a criteri di accentramento in netto controtendenza con l'ispirazione della riforma del 2000.

La proposta di riforma costituzionale non ha ancora avuto l'approvazione del Parlamento (al più presto potrà giungere a compimento alla fine del 2015, per essere poi sottoposta a referendum confermativo ed entrare quindi in vigore, presumibilmente, dalla seconda metà del 2016). Alcuni cenni sono tuttavia necessari, in quanto, oltre a rivedere la distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni, essa prevede il ridisegno del sistema parlamentare con la modificazione della natura del Senato, che diviene organo elettorale indiretto e con funzioni di rappresentanza delle autonomie locali.

► *La legge n. 56/2014 (legge Delrio)*

Prevede la trasformazione delle Province in enti non più elettivi e il trasferimento di parte delle loro funzioni amministrative ad altri livelli di governo e alle città metropolitane. Si tratta, per un aspetto particolare, di un primo passo nella direzione prevista dalla riforma costituzionale.

Città metropolitane. Oltre a Roma Capitale, vengono istituite nove Città metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria, il cui territorio coincide con quello della provincia in cui era inserito il capoluogo. Con questa riforma diviene realtà la creazione di un nuovo livello di governo già prevista nella riforma del Titolo V, che coinvolge circa il 30% della popolazione nazionale.

Gli organi della Città metropolitana sono il sindaco metropolitano, che è il sindaco del comune capoluogo, e due assemblee: il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana.

Il consiglio metropolitano è composto dal Sindaco metropolitano e da 18-24 consiglieri, a seconda della dimensione della Città, eletti per 5 anni dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni appartenenti alla Città metropolitana. È l'organo di indirizzo e di controllo; approva regolamenti, piani, programmi; ha l'iniziativa per l'elaborazione dello statuto; approva il bilancio. La conferenza metropolitana è composta dal Sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni dell'area della Città metropolitana. È organo deliberativo dello statuto e ha funzione consultiva sul bilancio. In ambedue questi casi (statuto e bilancio) la conferenza metropolitana si esprime con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana nonché la maggioranza della popolazione complessivamente «residentes».

Le funzioni delle Città metropolitane sono quelle fondamentali delle Province e quelle attribuite entro il processo di riordino delle stesse: piano

strategico triennale del territorio metropolitano; pianificazione territoriale generale comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; mobilità e viabilità; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale e dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione.

La valenza istituzionale di questa riforma potrà essere apprezzata pienamente solo al termine dei processi di legislazione regionale integrativa, che lasciano peraltro discreti margini di autonomia, e di elaborazione degli Statuti che dovranno essere approvati dalle Conferenze metropolitane.

Province. Cessano di esistere in quanto ente territoriale a rilevanza costituzionale e governato da organi ad elezione diretta. Esse sono definite «enti territoriali di area vasta». In attesa della nuova riforma costituzionale del titolo V e delle relative norme di attuazione, sono governate dal presidente della Provincia; dal consiglio provinciale; dall'assemblea dei sindaci. Il presidente della Provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia e ha la rappresentanza dell'ente. Il consiglio provinciale è un organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi; ha potere di proposta dello statuto e approva il bilancio.

Le competenze delle nuove province sono articolate in funzioni fondamentali e altre funzioni. Sono funzioni fondamentali: *a)* la pianificazione territoriale e la valorizzazione dell'ambiente, con particolare riferimento alla difesa del suolo; *b)* pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerenti; *c)* programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; *d)* raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; *e)* tutela ambientale; *f)* gestione dell'edilizia scolastica.

Oltre all'individuazione delle funzioni fondamentali, si prevede un riordino delle altre funzioni attualmente esercitate dalle province, non riconosciute come fondamentali, che devono essere attribuite dallo Stato e dalle regioni ai sensi dell'art. 118 della Costituzione.

► *La proposta di nuova riforma costituzionale*

Coinvolgerà la natura del Senato, che diviene organo ad elezione indiretta, sede di Rappresentanza delle istituzioni territoriali. Rispetto ai 315 senatori elettivi previsti dalla Costituzione vigente, il Senato sarà composto di 95 senatori, eletti dai consigli regionali tra i consiglieri regionali ed i sindaci del territorio, cui si aggiungono gli ex Presidenti della Repubblica e 5 senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica per 7 anni. La proposta prevede variazioni di rilievo in tutti i principali articoli del Titolo V che abbiamo illustrato in precedenza, con un orientamento di limitazione delle autonomie regionali e di accentuazione del potere dello Stato centrale.

Dall'articolo 114 viene eliminato il riferimento alle Province, che vengono dunque meno quali enti costituzionalmente necessari dotati di funzioni amministrative proprie. Nella legge costituzionale viene poi indicato un nuovo ente territoriale, l'ente di area vasta.

Viene modificato l'articolo 116, che disciplina l'ipotesi di estensione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (cd. «regionalismo differenziato»), riducendo l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle Regioni ordinarie. È introdotta una nuova condizione per l'attribuzione, essendo necessario che la regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

Viene riscritto ampiamente l'articolo 117, in tema di riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e regioni. Il catalogo delle materie è sensibilmente modificato ed è *soppressa la competenza concorrente*, con una redistribuzione delle materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale. Nell'ambito della competenza esclusiva statale, sono introdotte materie nuove e sono enucleati casi di competenza esclusiva, in cui l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati (quali «disposizioni generali e comuni» o «disposizioni di principio»).

Nel nuovo testo dell'articolo 117, secondo comma, l'importante lettera *m)* è così riformulata: «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare».

Di significativo rilievo è inoltre l'introduzione di una *clausola di supremazia*, che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale. Questa clausola, in modo alquanto contraddittorio, non varrebbe per le regioni e province a statuto speciale.

Si modifica l'articolo 119 comma secondo, sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Si prevede che l'autonomia fiscale degli enti territoriali vada esercitata, oltre che in armonia con la Costituzione, anche secondo quanto disposto dalla legge dello Stato a fini di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, dato che la proposta di riforma attribuisce tale ambito alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e).

Per quanto concerne invece la riscrittura del quarto comma – dedicato al cd. principio del parallelismo tra le funzioni esercitate e risorse necessarie per esercitare tali compiti – si precisa che le risorse di cui dispongono gli enti territoriali «assicurano» il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite, laddove il testo vigente prevede che le risorse degli enti territoriali «consentono» di finanziare in modo integrale le funzioni pubbliche loro attribuite. Viene inoltre attribuita ad una legge statale la definizione di

indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuova condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni medesime.

Si modifica l'articolo 120, secondo comma, che disciplina il cd. *potere sostitutivo* del Governo nei confronti delle autonomie territoriali, introducendo nel procedimento di attivazione del potere governativo il parere preventivo del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta; fanno eccezione i casi di motivata urgenza. Al secondo comma dell'articolo 120 viene inoltre attribuita alla legge la definizione dei casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni «quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente».

Si tratta in sostanza di un cambiamento di rotta di assoluto rilievo che, se approvato, pone le basi di un complesso percorso di riforma delle istituzioni, di cui è difficile valutare la durata e l'esito.

Schema del finanziamento delle Regioni nella l. n. 42/2009 e decreti delegati

Classificazione delle spese

- Spese relative ai Livelli essenziali della prestazione (LEP)
 - spesa sanitaria
 - altre spese LEP (assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale (in conto capitale))
- Spese non LEP

Fonti di finanziamento delle spese LEP

- IRAP ad aliquota base
- Quota di Addizionale IRPEF ad aliquota base
- Entrate sanitarie
- Compartecipazione all'Iva (prima aliquota) calcolata sulla base del consumo territoriale (dichiarazioni Iva), che finanzia integralmente la regione più ricca (Lombardia)
- Compartecipazione all'Iva (seconda aliquota), che finanzia il fondo perequativo
- Fondo perequativo verticale *open-ended* distribuito sulla base della spesa storica nel 2013, per convergere in tre anni ai costi standard (per la sanità: fabbisogno esogenamente definito ripartito secondo la spesa *pro capite*, pesata per l'anzianità della popolazione)

Fonti di finanziamento delle spese non LEP

- Gettito residuo dell'IRAP
- Quota residua dell'Addizionale IRPEF (finanzia il fondo perequativo spesa non LEP)
- Gettito degli altri tributi regionali (tassa discarica, tassa diritto allo studio) e di eventuali nuovi tributi regionali su presupposti non erariali
- Fondo perequativo orizzontale non condizionato secondo il modello della capacità fiscale canadese, distribuito in modo da ridurre le differenze tra le quote delle addizionali rispetto alla media nazionale in misura non inferiore al 75%.

Schema del finanziamento dei Comuni nella l. n. 42/2009 e decreti delegati

Classificazione delle spese

- Spese riconducibili alle Funzioni fondamentali
 - amministrazione, gestione e controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data del 5 maggio 2009
 - polizia locale
 - istruzione pubblica, compresi gli asili nido, l'assistenza scolastica, la refezione, nonché l'edilizia scolastica
 - viabilità e trasporti
 - gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato
 - settore sociale
- Spese relative ad altre funzioni «autonome»
- Fonti di finanziamento per il complesso delle spese
 - Imposta municipale unica (Imu), sperimentale dall'1.1.2012: aliquota 0,76% (0,4% sull'abitazione principale di lusso)
 - Tributo comunale sui servizi indivisibili
 - Imposta municipale secondaria (ImS) (entrata in vigore differita di anno in anno)
 - Fondo perequativo: da definire, sostituito dal Fondo di solidarietà comunale

5.7. Problemi aperti

Nonostante il continuo riordino della materia del decentramento non si può dire che, anche nell'ipotesi che la proposta di riforma costituzionale ricordata giunga alla meta, si sia realizzato un assetto pienamente soddisfacente dei rapporti tra livelli di governo.

Su un piano generale, l'assetto che si intravede non affronta alcuni problemi di fondo, di cui l'esposizione della teoria del federalismo ci ha resi consapevoli. Fra questi vi è la rinuncia a scegliere esplicitamente un modello regionalista-federale, che avrebbe comportato la recisione del canale diretto di finanziamento tra lo Stato centrale e gli Enti locali. Appare ancora forte il timore che il livello di governo regionale non sia in tutto il territorio nazionale sempre all'altezza dei delicati compiti di riparto delle risorse finanziarie a favore dei Comuni che dovrebbe assumere, e, dall'altro lato, la resistenza degli stessi Enti locali (il cd. «partito delle città»), poco favorevoli alla presenza di un livello di governo regionale forte. In linea teorica, sembra invece plausibile che le Regioni siano in grado di interpretare le necessità dei Comuni appartenenti al proprio ambito territoriale più adeguatamente del governo centrale. Si deve inoltre considerare che la libertà di ciascuna regione di individuare propri meccanismi allocativi delle risorse da distribuire ai Comuni consentirebbe di confrontare una

molteplicità di modelli allocativi, tra cui potrebbero essere percepiti meglio quelli più efficaci.

Restano poi nell'ombra altri aspetti, di portata più generale, a cui la teoria economica del federalismo fiscale attribuisce un sicuro rilievo.

Uno di questi è la ridefinizione dell'ambito territoriale delle Regioni e degli Enti locali. Nel dibattito politico questa esigenza si è tradotta nella ridefinizione del ruolo delle Province. In questi termini la riforma attuata appare parziale. Sarebbe invece ragionevole porsi il problema del ridisegno dei confini geografici e del numero delle Regioni, alla luce delle considerazioni teoriche, dato che gli attuali confini non riflettono il grado in cui sono diffusi sul territorio i benefici delle funzioni svolte a livello regionale e/o comunale. È opinione diffusa che il numero delle Regioni sia eccessivo, e che ne potrebbe bastare una decina. Ancora più forte è l'esigenza di ridurre il numero dei Comuni, che attualmente supera le 8.100 unità. L'attuale normativa in tema di unioni e fusioni dei comuni è una risposta ancora timida e parziale al problema. A livello più elevato, se proseguirà il processo di integrazione dei servizi sanitari e sociali, come sembra implicito nel modello di offerta e finanziamento dei LEF previsti dalla riforma costituzionale, dovrebbe emergere con sempre maggiore evidenza l'opportunità di un livello di gestione amministrativa di tali servizi. In molte realtà del paese, questo ruolo è svolto dalle zone, in ambito sociale, o dai distretti sanitari, a cui corrisponderebbe una dimensione più efficiente di quella comunale e comunque inferiore a quella della provincia.

Un altro aspetto riguarda la ridefinizione delle funzioni delle Regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale, nonché degli Enti locali che si trovano nei loro territori. Molti concordano che l'attuale distinzione tra Regioni (e Province) a statuto speciale e Regioni ordinarie abbia perduto gran parte della propria validità, ad esclusione del caso delle Province autonome di Trento e Bolzano, ove hanno ancora un certo peso fattori connessi al bilinguismo. Gli studiosi favorevoli a riforme più aggressive suggeriscono una ridefinizione delle funzioni che assimi il ruolo delle Regioni ordinarie a quello attualmente svolto dalle Regioni e Province a statuto speciale.

Persistono poi altri nodi, seppure di portata meno generale. Problematichi che sono le scelte compiute sul lato delle entrate, in particolare la mancanza di coordinamento fra i tributi erariali e locali, soprattutto per quanto riguarda l'IRPEF, che comporta, per il contribuente, la difficoltà di individuare il livello di governo responsabile della variazione del proprio carico tributario; per il sostituto di imposta la necessità di inseguire le modificazioni nelle scale delle aliquote e nella disciplina di altri aspetti del tributo decisi da diversi livelli di governo; per le amministrazioni, la forte interazione fra decisioni prese da un livello di governo sull'altro livello.

Per quanto riguarda le spese, un problema poco sottolineato è rappresentato dalla sovrapposizione dei ruoli della regione e degli Enti locali nello svolgimento delle funzioni che appartengono all'area dei LEF.

Infine, un ultimo, ma non per importanza, aspetto problematico è connesso alla presenza di grandi disparità territoriali nei livelli di benessere e nell'articolazione della spesa pubblica. Ciò rappresenta un ostacolo forte alla realizzazione dei fabbisogni standard, che ha come presupposto logico la tendenziale convergenza dell'offerta dei servizi tra le diverse realtà decentrate. Da

un lato, il fatto di avere previsto per le spese diverse dal LEP un meccanismo di perequazione parziale darà sicuramente spazio a dissensi da parte delle Regioni economicamente più disagiate. Dall'altro lato, il percorso di convergenza e i meccanismi di attribuzione delle risorse dal centro per il finanziamento dei livelli essenziali potrebbero diventare politicamente insostenibili qualora le risorse venissero prioritariamente attribuite alle realtà più arretrate, sacrificando quelle che in passato hanno avuto (o potuto avere) comportamenti virtuosi. Il processo di attuazione del federalismo prevede un percorso di convergenza degli obiettivi dei servizi ai livelli essenziali che dovrà essere articolato e differenziato a seconda delle condizioni iniziali presenti nelle diverse realtà territoriali, ma al momento i criteri che effettivamente verranno attuati per ridistribuire le risorse fra i diversi territori non sono adeguatamente specificati.

5.8. Il Patto di stabilità interno

I doveri di rigore finanziario che impone la partecipazione all'Unione economica e monetaria, condensati nel rispetto del Patto di stabilità e crescita (cfr. capitoli secondo e sesto), rendono più difficile l'azione di riforma in senso federale dei rapporti tra livelli di governo nell'ambito nazionale. Il rispetto dei vincoli del Ps pone al governo centrale il problema di individuare gli strumenti per controllare i comportamenti fiscali delle Amministrazioni locali. Tale controllo risulta tanto più difficile quanto maggiore è l'autonomia delle Amministrazioni locali, che delle Ap fanno parte. Per questa ragione a partire dal 1998 è stato introdotto il *Patto di stabilità interno* (Psi), vale a dire un'indicazione di natura programmatica contenuta nella Legge di stabilità che prevede l'impegno degli enti decentrati (Regioni ed Enti locali) a contribuire in misure predefinite alla realizzazione dell'obiettivo del governo centrale in termini di indebitamento netto. Le regole del patto hanno subito molte modificazioni nel corso degli anni e ciò non ha agevolato il consolidamento di una prassi condivisa dal centro e dalla periferia. Tali disposizioni, dopo la riforma del Titolo V, vengono intese come principi fondamentali del Coordinamento della finanza pubblica, che spetta costituzionalmente in modo concorrente a Stato e Regioni. Può essere utile, a titolo esemplificativo, richiamare gli elementi essenziali della disciplina per Regioni e Comuni, per avere un'idea del tipo di strumenti che il governo centrale può mettere in atto per controllare i saldi dei bilanci dei livelli inferiori di governo.

Per le Regioni a statuto ordinario, dal 2015 sono state sospese le norme del Psi e sono entrati in vigore i più cogenti vincoli previsti dalla Legge ordinaria rinforzata (l. n. 243/2013) di attuazione della riforma costituzionale del pareggio di bilancio (v. capitolo secondo), secondo la quale le Regioni a statuto ordinario dovranno concorrere agli obiettivi di finanza pubblica conseguendo *saldi non negativi*, sia in termini di cassa che di competenza, tra entrate finali e spese finali e tra entrate correnti e spese correnti.

Per i Comuni, il Psi si applica agli Enti con popolazione superiore a 1.000 abitanti e alle unioni dei Comuni.

L'obiettivo è definito con riferimento al *saldo finanziario* che è calcolato con il criterio della *competenza mista* – nel senso che per la parte corrente si fa riferimento alle entrate e uscite di cassa, mentre per il conto capitale agli accertamenti e agli impegni. In tal modo si evitano effetti accidentali sulla misura dell'obiettivo dovuti alla variabilità della spesa di cassa in conto capitale. I comuni devono realizzare un saldo finanziario pari alla differenza tra entrate finali e spese finali, di un ammontare pari a determinate percentuali (7,71% per il 2015) della media della spesa corrente (impegni) del triennio 2010-12.

Per attenuare i vincoli del Psi possono essere previsti Patti regionali di tipo sia verticale che orizzontale.

Col *Patto regionale verticale*, una regione può riconoscere maggiori spazi finanziari ai propri Enti locali accettando un peggioramento del proprio obiettivo per consentire un aumento dei pagamenti in conto capitale.

Questa tipologia di patto è poi stata ampliata nel 2013 con il cd. Patto regionale verticale incentivato, che prevede un contributo da parte dello Stato (un miliardo per il 2015) per effettuare pagamenti a valere sui residui passivi in conto capitale in favore dei creditori.

Col *Patto regionale orizzontale* si può invece prevedere un meccanismo di compensazione tra enti che necessitano di risorse ed enti disposti a cederle. Chi cede i diritti ottiene miglioramenti dell'obiettivo, chi li acquista deve subire un peggioramento nel biennio successivo.

Un'ulteriore misura di flessibilità a favore dei soli comuni è il *Patto orizzontale nazionale*, in vigore dal 2012, che consente la rimodulazione orizzontale degli obiettivi finanziari tra i comuni non più a livello regionale ma a livello nazionale – fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato per il comparto comunale dalle regole del patto – al fine di consentire lo smaltimento di residui passivi di parte capitale degli enti che sono sottoposti al patto.

Il mancato rispetto delle complesse regole del Patto di stabilità inter-no comporta sanzioni in termini sia di taglio ai trasferimenti dal fondo di solidarietà, sia di blocco delle assunzioni, taglio dei compensi di sindaci, amministratori e consiglieri, ecc.

La disciplina del Psi è destinata ad essere strutturalmente modificata al fine di adattarla alle indicazioni della Legge ordinaria rinforzata citata e già in vigore per le regioni, che prescrive che nei documenti di programmazione economico-finanziaria le manovre rilevanti siano articolate anche per livello di governo (Amministrazione centrale, Enti di previdenza, Amministrazioni locali). Tale adattamento implicherà l'adozione di definizioni omogenee tra saldi rilevanti per il *Fiscal compact* e saldi indicati dal Psi (il cd. saldo eu-rocompatibile). L'obiettivo non è però ancora stato pienamente realizzato.

Le disposizioni qui richiamate rappresentano solo il nucleo essenziale di una normativa complessa che prevede una gamma molto estesa di disposizioni particolari che non è possibile ripercorrere interamente in questa sede.