
Il trilemma dei rapporti finanziari tra governo centrale e amministrazioni periferiche

Antonio Pedone*

In questo testo si esaminano alcuni problemi posti dall'attuale configurazione dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo e dalla loro recente evoluzione. Dopo aver ricordato la complessità di tali rapporti e i principali limiti dell'approccio economico al federalismo fiscale, si richiamano i motivi alla base delle recenti spinte verso forme di maggior decentramento nelle decisioni di finanza pubblica. In particolare, si esaminano le ragioni riconducibili al mutato ordine di priorità degli obiettivi di "allocazione", "redistribuzione" e "stabilizzazione" del reddito. Si illustra, quindi, il trilemma del federalismo fiscale, che è costituito da: "efficienza-autonomia-differenziazione"; "equità-uniformità-perequazione"; "stabilità-responsabilizzazione". Si indicano, infine, le condizioni per poterlo allentare.

1. La complessità dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo

L'analisi dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo (d'ora in avanti indicati anche con il termine di uso comune "federalismo fiscale" – FF) è tra le più difficili. Essa riveste importanza perché strettamente legata all'organizzazione della convivenza sociale e allo sviluppo economico ed è resa complessa dal fatto che, al di là dei modelli formali semplificati frequentemente utilizzati a fini esplicativi o normativi, non può prescindere dalla concreta configurazione ed evoluzione delle specifiche situazioni esistenti nei vari paesi. Infatti, le situazioni esistenti nei vari paesi sono molto diverse, riflettendo la storia peculiare di ciascuno di essi o di specifiche aree all'interno di ciascun paese, le loro caratteristiche etnico-culturali, le sollecitazioni derivanti dalle vicende politiche e dalle soluzioni istituzionali via via adottate, le risposte date

* Professore ordinario di Scienza delle Finanze, Facoltà di Economia, Università di Roma "La Sapienza".

ai mutamenti verificatisi nelle preferenze dei cittadini e nelle tecnologie disponibili per la produzione e fruizione di beni e servizi pubblici.

Trascurando per ora la presenza e influenza di enti e organizzazioni internazionali (che, vedremo, non è oggi irrilevante nel definire il contenuto del federalismo fiscale in molti paesi), è evidente che tutti i fattori ricordati influenzano, in modo spesso determinante, gli elementi essenziali per definire i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo e per misurare il grado di decentramento: il numero e la natura dei vari livelli di governo (centrale o federale, regionale o statale, provinciale, locale o comunale, ecc.); la disparità dell'ampiezza territoriale e demografica degli enti facenti parte di un medesimo livello di governo; la specifica configurazione politica e amministrativa dei vari livelli di governo, ed anche la loro separatezza o sovrapposizione nelle funzioni svolte e nelle fonti di finanziamento. Un quadro sufficientemente dettagliato e completo di tutti questi diversi fattori ed elementi si rende indispensabile per effettuare significativi confronti della configurazione dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo in vari paesi o della loro evoluzione in un dato paese. Ciò sottolinea impegno e cautela per effettuare l'analisi comparata o storica del FF. Analisi che non sarà neppure tentata in questa sede, ma che va in ogni caso tenuta presente quando si vogliono riformulare i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo.

In questo lavoro ci si concentrerà soltanto sugli aspetti economici e finanziari, cioè sui poteri assegnati ai diversi livelli di governo, e da essi esercitati, in materia di spesa pubblica, prelievo tributario e ricorso al debito, trascurando, tra l'altro, i poteri più o meno ampi, di cui essi normalmente dispongono, in materia di regolazione. È da tener presente che l'attività di regolazione ha, in molti campi e soprattutto nel determinare la distribuzione delle attività economiche sul territorio, un'incidenza maggiore dell'intervento pubblico attraverso il bilancio e può essere sostitutiva o complementare di quest'ultimo tipo di intervento. Tale attività può svolgersi con larga autonomia decisionale territorialmente decentrata o secondo modalità accentriche legate all'azione di autorità indipendenti nazionali e internazionali. A seconda dei casi, essa può portare a una costosa segmentazione territoriale o sostituire e integrare l'azione pubblica attraverso il bilancio. Perciò, una definizione e valutazione esauriente del federalismo *fiscale* richiederebbe: un'analisi congiunta del federalismo *regolatorio*, del federalismo *istituzionale* (cioè delle

sedi e dei processi decisionali nell'assegnazione delle varie funzioni o competenze ai vari livelli di governo) e del federalismo *amministrativo* (cioè dell'individuazione degli enti dei vari livelli di governo che danno effettiva esecuzione alle decisioni in materia di singole funzioni).

2. Problemi di misura e tendenze del decentramento fiscale

Limitandoci al FF, un primo problema riguarda la misura del grado di decentramento finanziario che indica i margini di autonomia di ciascun livello di governo nello scegliere l'ammontare e la destinazione delle risorse finanziarie e le modalità del loro reperimento. Il ricorso a indicatori sintetici è inevitabile, ma il loro uso va fatto con cautela tanto maggiore quanto più:

a) il numero dei livelli di governo dotati di qualche potere di spesa e di tassazione è, come normalmente accade, maggiore di due;

b) il numero degli enti appartenenti a un dato livello di governo è molto elevato;

c) la distribuzione sul territorio e la contiguità tra i vari enti è differenziata;

d) le materie-competenze-funzioni assegnate a ciascun livello di governo sono più di una, e la loro natura varia secondo che siano originarie, esclusive, delegate, condivise o concorrenti;

e) la dimensione (misurata in termini di superficie, popolazione, reddito, ricchezza, capitale sociale) del singolo ente di governo è differenziata, indipendentemente dal livello di appartenenza (per cui, ad esempio, la dimensione di un comune può essere maggiore di quella di una Regione);

f) la composizione delle fonti di finanziamento assegnate a ciascun ente (tributi propri o devoluti, compartecipazioni, addizionali, trasferimenti di varia natura, entrate tariffarie, ricorso all'indebitamento) può variare;

g) la mobilità interna ed esterna delle persone e delle imprese è elevata¹;

¹ La mobilità territoriale delle persone e delle imprese è molto diversa tra le diverse aree di ciascun paese, e di paesi diversi, e varia continuamente. Ciò altera la tradizionale identificazione, utilizzata in molti modelli di FF, tra cittadini *residenti* in una data località, *votanti* per l'elezione di governi aventi giurisdizione su quella località, *utenti* di servizi pubblici forniti da quei governi, e *contribuenti* di imposte prelevate da quei governi e non, come sempre più spesso accade, da governi diversi da quelli aventi giurisdizione sulla località in cui si risiede o per la cui elezione si vota o dei cui servizi pubblici si usufruisce.

b) varia la caratteristica dei sistemi elettorali e di governo delle singole unità dei vari livelli di governo, e dei loro eventuali intrecci;

i) varia il contenuto e la modalità dei controlli amministrativi, e la possibilità di esercitare per via amministrativa azioni di influenza sui comportamenti di alcuni enti;

e, infine, quanto più:

l) non sono ben definite e specificate le sedi e le procedure per il coordinamento dell'attività di diversi enti all'interno dello stesso livello e tra diversi livelli di governo.

È chiaro che ciascuna di queste diverse componenti può assumere caratteristiche o muoversi in modo tale, che, mentre l'una tende a far crescere il grado di accentramento, l'altra quello di decentramento. Pertanto, la costruzione di un unico indicatore sintetico del livello o della direzione del grado di decentramento complessivo richiederebbe una ponderazione delle diverse componenti sopra richiamate. Anche la definizione e la misura quantitativa del grado di autonomia di spesa e di autonomia tributaria di ciascun livello di governo presentano numerosi problemi che riflettono la grande varietà di situazioni presenti nei diversi paesi e nel tempo. In definitiva, l'uso degli indicatori statistici, generalmente impiegati nei confronti internazionali, e intertemporali va fatto con molta cautela. I risultati dei calcoli ottenuti vanno considerati puramente indicativi e da integrare, ove possibile, con ulteriori elementi.

Con queste avvertenze, e sulla base degli indicatori elaborati e resi comparabili in sede OCSE (2003), possiamo rilevare alcuni aspetti generali dell'attuale situazione in materia di federalismo fiscale e delle sue tendenze nei principali paesi OCSE².

In primo luogo, per quanto riguarda il grado di decentramento, misurato dalla quota delle spese pubbliche ed entrate proprie dei governi subnazionali in percento del totale nazionale e del PIL, persiste una grande differenziazione nella situazione degli Stati membri, con un campo di variazione molto elevato, che presumibilmente non riflette una differenziazione altrettanto elevata del grado effettivo di autonomia decisionale in materia di entrate e spese pubbliche. In secondo

² Per una dettagliata descrizione e analisi dei dati, cfr. Joumard e Kongsrud (2003), Pedone (2005).

luogo, non sempre il grado di decentramento così misurato è maggiore negli Stati formalmente riconosciuti come “federali” rispetto agli Stati considerati “unitari”, come testimoniano i casi di alcuni paesi nord-europei (Danimarca e Svezia) e del Giappone, i quali presentano indici di decentramento più elevati di quelli della maggior parte degli Stati che sono definiti federali.

In terzo luogo, con riferimento all'indicatore costituito dalla quota di spesa pubblica locale sul totale della spesa pubblica, si può notare, dal 1975 a oggi, una consistente e diffusa tendenza all'aumento del grado di decentramento. Essa riguarda tutti i paesi con la sola eccezione della Germania tra gli Stati federali, e di Irlanda e Giappone tra quelli unitari. Ma l'andamento di questo indicatore in termini di quota della spesa delle Amministrazioni locali sul prodotto interno lordo, anziché sulla spesa pubblica totale, risulta invece lievemente decrescente segnalando un'altra ambiguità di questa misura che risulta influenzata dalla dimensione dell'intervento pubblico attraverso il bilancio.

In sostanza, questa misura (data dal rapporto tra la spesa pubblica locale e, rispettivamente, la spesa pubblica totale o il prodotto interno lordo) può fornire indicazioni contrastanti sull'andamento del decentramento nel medio periodo, quando l'estensione dell'intervento pubblico mediante il bilancio può variare considerevolmente, come è accaduto nella seconda metà del secolo scorso, quando in molti paesi si è avuta una forte espansione dei bilanci pubblici fino all'inizio degli anni ottanta, avendosi successivamente un diffuso rallentamento o una contrazione. Può così accadere che, nel periodo di forte espansione dei bilanci pubblici, la quota di spesa locale sul totale della spesa pubblica diminuisca, ma essa aumenti in termini di prodotto interno lordo, segnalando un aumento dei compiti svolti e delle risorse gestite dalle Amministrazioni locali, sia pure in misura minore dell'aumento della spesa delle Amministrazioni centrali; e diremo che il grado di decentramento è diminuito. Invece, come è accaduto in molti paesi nel periodo 1985-2001, in presenza di un contenimento dei bilanci pubblici, mentre si ha un aumento della quota di spesa locale sul totale della spesa pubblica, si registra per contro una riduzione, in termini di PIL, dei compiti svolti e delle risorse gestite dalle Amministrazioni locali; e diremo che il grado di decentramento è aumentato (Pedone, 2005). Questo apparente paradosso deve indurre a una grande cautela nell'uso isolato di que-

sto tipo di indicatori per misurare e confrontare il grado di decentramento nel tempo e nello spazio.

Altrettanta cautela va adottata quando ci si riferisca all'indicatore definito dal rapporto tra le entrate "proprie" dei governi locali e le entrate totali della Pubblica Amministrazione che misura il grado di autonomia tributaria. Anche i dati riferiti a questo indicatore mostrano sia una elevata differenziazione fra i singoli paesi, con valori che vanno dal 4% a oltre il 50%, sia la presenza di numerosi Stati "unitari" con valori del grado di autonomia tributaria locale superiori a quelli di alcuni Stati "federali". Inoltre, con riferimento a questo indicatore, si rileva, sia pure in misura più lieve e meno estesa di quella riscontrata in materia di spesa pubblica, una tendenza all'aumento, nel corso degli ultimi anni, del grado di decentramento fiscale.

Questa tendenza non contrasta con il fatto che lo squilibrio finanziario tra spese ed entrate dei governi subnazionali, coperto con trasferimenti da altri livelli di governo, si è mantenuto elevato e pari mediamente a circa un terzo della spesa locale. La presenza di uno squilibrio finanziario, elevato e persistente, dipende dall'azione dei numerosi fattori ricordati all'inizio di questo paragrafo. Essa rende sempre imperfetto e instabile qualsiasi sistema reale di FF.

Infatti, nel caso di squilibrio finanziario *verticale* e di connessi trasferimenti da parte di livelli di governo superiori verso livelli di governo inferiori, lo squilibrio riflette l'impossibilità o difficoltà tecnica o istituzionale di una corretta assegnazione delle competenze, che assicuri l'uniforme e pieno sfruttamento delle economie di scala ed eviti effetti di traboccamento ed esternalità nella prestazione dei servizi; nel caso di squilibrio finanziario *orizzontale* e di connessi trasferimenti tra enti appartenenti allo stesso livello di governo, lo squilibrio riflette l'esigenza e la scelta di perequare le diverse situazioni dei singoli enti espresse in termini di fabbisogno di servizi o di capacità tributaria, l'uno e l'altra stimati sulla base di specifici indicatori convenzionali.

Anche nel caso dello squilibrio finanziario *verticale* o *orizzontale*, non può stabilirsi un rapporto univoco tra una sua variazione e una variazione di segno opposto nel grado di decentramento fiscale. Infatti, i trasferimenti possono assumere una grande varietà di contenuti e di modalità; possono esercitare effetti molto diversi sul comportamento di spesa e di prelievo dei governi subnazionali, inducendo, talvolta, in es-

si un'attenuazione degli stimoli a una piena responsabilità di bilancio. Ciò è tanto più probabile che si verifichi quando, come nel caso italiano, i trasferimenti perequativi hanno carattere universale (beneficiando, sia pure in misura diversa tutte le Amministrazioni locali), e tendono a garantire il livello della spesa storica. In tal caso, pur in presenza di una consistente riduzione dello squilibrio finanziario, come quella verificatasi in Italia tra il 1985 e il 2001, e che è la più alta tra i paesi dell'area OCSE, non necessariamente si è in presenza di un aumento del decentramento finanziario. Anzi, ciò può indurre a far sospettare che la persistenza di un ancora elevato divario così caratterizzato sia ritenuto accettabile dagli amministratori dell'ente ricevente, che in tal modo evitano il costo di applicare e riscuotere loro stessi maggiori tributi. Contemporaneamente un livello elevato di squilibrio finanziario verticale può essere ritenuto accettabile anche dai politici e burocrati dell'ente erogante, che hanno la facoltà di esercitare una qualche discrezionalità e influenza sui tempi e le condizioni di erogazione dei trasferimenti.

3. I diversi fattori che influiscono sul grado di decentramento

Accantonando la questione di quanto sia apparente e quanto sia sostanziale il decentramento di funzioni di spesa e del potere di tassare, conviene rivolgere l'attenzione ai fattori e alle scelte che hanno alimentato le tendenze in materia di FF manifestatesi negli ultimi decenni in alcuni paesi. Le forti differenziazioni nel grado di decentramento, comunque misurato, e nella sua evoluzione, sono spiegabili con la varietà dei fattori che lo influenzano. Alcuni di questi fattori derivano da esperienze storico-ambientali e da condizioni etnico-culturali. Queste si riflettono in aspetti economicamente rilevanti ai fini della assegnazione delle competenze e delle relative modalità di finanziamento della spesa, nonché dell'adozione di forme di coordinamento dell'attività svolta ai diversi livelli di governo. Tra questi aspetti vi sono certamente: la superficie, le caratteristiche e la ripartizione del territorio; la popolazione e la distribuzione degli insediamenti, e in particolare il grado di urbanizzazione; le condizioni di mobilità interna ed esterna delle persone e delle imprese; il grado di omogeneità delle preferenze individuali che può essere influenzato, oltre che da variabili economiche, da elementi

etnici, linguistici, culturali e religiosi; le tecnologie disponibili per la produzione e prestazione di beni e servizi pubblici; il livello e la distribuzione del reddito e della ricchezza immobiliare e finanziaria; gli assetti istituzionali³. Alcuni di questi elementi non sono sostanzialmente modificabili, almeno nel breve-medio periodo, e andrebbero considerati come vincoli nel disegnare la configurazione iniziale delle competenze e del corrispondente finanziamento. Altri mutano intensamente e rapidamente, rendendo instabile qualsiasi configurazione iniziale dei rapporti finanziari tra diversi livelli di governo, e richiedendo un continuo processo di aggiustamento.

Il diverso peso e variabilità di ciascuno di questi elementi spiega, in parte, le forti differenziazioni nel grado di decentramento finanziario presenti nei vari paesi industrializzati dell'area OCSE, e le tendenze di fondo verso forme di minore o maggiore decentramento che si sono manifestate nella maggior parte di tali paesi, sia pure con intensità, modalità e tempi diversi da paese a paese. Si tratta di tendenze non lineari e non pienamente sincronizzate, ma che presentano in comune un andamento caratterizzato da un punto di svolta situato tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta. Prima di allora si va verso un accentramento delle responsabilità decisionali in materia di spesa e di finanziamento delle attività delle Amministrazioni locali; dopo di allora, ci si avvia, con ritmi e modi molto differenziati, verso un più o meno rapido processo di decentramento.

4. Le ragioni economiche che spingono verso un decentramento fiscale più o meno apparente

Alla base delle più recenti tendenze ritengo che, accanto a ragioni strutturali o occasionali di altra natura, vi siano anche ragioni economiche connesse a un mutato ordine di priorità che nel corso degli anni hanno riguardato gli obiettivi assegnabili e realizzabili della politica economica nazionale. Nei primi decenni del secondo dopoguerra la forte centralizzazione decisionale è apparsa giustificata, oltre che dalle

³ Sull'influenza soprattutto di questi ultimi fattori, e la loro importanza nel determinare il rapporto tra FF e sviluppo economico, cfr. Weingast (2006).

inefficienze e disparità delle spese e tributi locali, allora in molti casi diffuse e insopportabili, soprattutto dall'orientamento generale della politica economica che perseguiva prioritariamente gli obiettivi di "stabilizzazione" della "crescita" e di "redistribuzione" del reddito, piuttosto che l'obiettivo della migliore "allocazione" delle risorse. La concentrazione sui primi due obiettivi ha spinto a un forte accentramento delle decisioni a livello dei governi nazionali, perché a livello locale le politiche di stabilizzazione risultano largamente inefficaci e quelle redistributive possono avere solo uno scopo molto limitato.

Nel corso del tempo, il contenuto e il successo delle richiamate politiche di stabilizzazione e redistribuzione si sono profondamente modificati sia pure con modalità e conseguenze molto differenziate sulle politiche di bilancio pubblico all'interno di ciascun paese. Con riguardo alla politica di stabilizzazione, a partire dagli anni settanta, l'attenzione si è spostata dal perseguimento di obiettivi anticiclici mediante le misure di bilancio al contenimento del deficit e del debito pubblico, con la fissazione di obiettivi quantitativi da rispettare da parte della Pubblica Amministrazione nel suo insieme, compresi i governi locali.

Per quanto riguarda, invece, il contenuto della politica redistributiva, le crescenti difficoltà di finanziamento di prestazioni sociali generalizzate e uniformi hanno indotto, in molti casi, all'abbandono dei principi di universalità che è alla base delle moderne forme di Stato del benessere con conseguente revisione dei trattamenti assicurati nei vari servizi sociali (previdenza, sanità, istruzione-formazione, assistenza). Inoltre, la tradizionale funzione redistributiva assegnata alla progressività del prelievo tributario ha incontrato limiti crescenti per effetto della sempre più stretta integrazione economica e finanziaria e dell'elevata mobilità internazionale dei fattori produttivi, segnatamente dei capitali finanziari.

In definitiva, si è messa sempre più in discussione la desiderabilità di perseguire con il bilancio pubblico gli obiettivi di stabilizzazione e redistribuzione nei loro contenuti tradizionali, e si è constatato che la realizzabilità effettiva di tali obiettivi utilizzando soltanto o prevalentemente gli strumenti di bilancio risulta piuttosto modesta. Il freno posto all'espansione dei bilanci pubblici, a partire dall'inizio degli anni ottanta, si è rivelato particolarmente stringente nei paesi caratterizzati da rilevanti squilibri finanziari e ha concentrato l'attenzione sulla ricerca del

miglior impiego possibile delle risorse, impiego richiesto anche dalla crescente competizione internazionale. Ne è risultata rivalutata la funzione allocativa del bilancio pubblico che è diretta ad assicurare efficienza ed efficacia all'azione delle Amministrazioni pubbliche nella soddisfazione dei bisogni pubblici e a ridurre, contrastare e compensare le distorsioni presenti sul mercato. Funzione, quella "allocativa", nella quale, secondo la teoria tradizionale del federalismo fiscale, si ritiene che le Amministrazioni locali godano di un vantaggio comparato rispetto al governo centrale.

Ulteriori spinte al decentramento sono venute dalla percezione di una minor convenienza a sopportare i costi di appartenenza a un singolo Stato, in presenza del rapido espandersi del mercato oltre i confini nazionali. In particolare, l'esigenza di riposizionamento competitivo delle aree più ricche all'interno di un paese per fronteggiare le conseguenze della globalizzazione (e della stabilizzazione valutaria nel caso dell'Unione Monetaria Europea) ha comportato la richiesta da parte delle regioni più ricche di ridurre il fardello costituito dai "grandi flussi di trasferimenti verso le zone più povere" (Vitaletti, 2005).

A ciò si aggiunga l'esigenza di compensare la perdita di interesse e di partecipazione per le scelte collettive in materie progressivamente sottratte, formalmente o di fatto, alla sovranità degli Stati nazionali con il trasferimento dei poteri ad entità sopranazionali (basta pensare alla politica del cambio e monetaria, a quella agricola e degli scambi commerciali, a quella ambientale, fiscale e della concorrenza). La compensazione può avvenire spostando verso "livelli di governo più vicini ai cittadini" poteri decisionali largamente autonomi anche in materia di servizi pubblici a domanda individuale (sanità, istruzione, assistenza) che non rispondono affatto ai criteri dei "beni pubblici locali" considerati nella teoria del FF di prima generazione (Oates 2004, Vitaletti 2005, Weingast, 2006). Il trasferimento ai governi locali di competenze in queste materie si basa sull'assunzione che tali governi conoscano e riflettano meglio le differenziate preferenze e domande dei cittadini, e questi ultimi abbiano l'interesse e la possibilità di valutare e comparare il comportamento degli amministratori locali, controllandone più strettamente l'operato e inducendoli a un più efficiente ed efficace impiego delle risorse.

5. Il trilemma del federalismo fiscale

Quali che siano i motivi che, nei vari periodi e nei differenti paesi, spingono per il decentramento fiscale, la sua concreta attuazione deve tener conto e cercare di conciliare tre diversi e talora contrastanti principi che, in molti casi, come nel caso italiano, sono tutti e tre garantiti nella Costituzione:

- 1) il principio dell'autonomia finanziaria dei governi diversi dal governo centrale (Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane), che inevitabilmente comporta differenziazioni territoriali nella prestazione dei servizi;
- 2) il principio dell'uniformità sull'intero territorio nazionale nei livelli (essenziali o adeguati o normali) delle prestazioni fornite ai cittadini per i servizi assegnati a ciascun governo che, perciò, richiede, in presenza di differenze rilevanti nei loro fabbisogni di spesa e capacità tributarie, una perequazione delle risorse finanziarie; perequazione da attuare mediante trasferimenti verticali o orizzontali tra i diversi governi;
- 3) il principio della stabilità e sostenibilità delle finanze pubbliche nel loro insieme, secondo i criteri fissati in sede nazionale o internazionale (come nel caso degli Stati membri dell'Unione Monetaria Europea), e la conseguente responsabilizzazione di tutti i livelli di governo al fine di assicurare il rispetto dei criteri fissati.

Con riferimento agli effetti che possono derivare dal rispetto di ciascuno di questi principi e dal loro ragionevole bilanciamento vanno poi valutate in concreto le scelte da compiere per l'attuazione del FF e vanno ricercate specifiche soluzioni per quanto riguarda, ad esempio: l'attribuzione delle funzioni o competenze in materia di spesa e delle forme di prelievo tributario in materia di entrata; la definizione dei criteri di distribuzione dei trasferimenti in rapporto ai differenziali di fabbisogno o di capacità fiscale; l'individuazione delle modalità di monitoraggio e la formulazione e applicazione del sistema di incentivi e sanzioni.

L'adeguatezza delle scelte e delle soluzioni adottate dipenderà: dal grado di conoscenza del rispetto dei tre citati principi; dalla misura del *trade-off* prevalente tra efficienza-autonomia-differenziazione, equità-uniformità-perequazione, e stabilità-responsabilizzazione; dall'ordine

di priorità e dal peso relativo che si vuole esplicitamente attribuire ai tre diversi principi nelle determinate circostanze in cui si opera. La preliminare conoscenza della citata situazione – la più estesa e approfondita possibile per quanto sempre incompleta – e la misura del conseguente *trade-off* – la più precisa possibile per quanto sempre approssimata – sono necessarie per tener conto delle specificità che caratterizzano ciascun sistema nella capacità di perseguire l'efficienza nella prestazione dei servizi pubblici, nell'intensità e gravità dei divari territoriali, nella persistenza e profondità degli squilibri di finanza pubblica.

Infatti, un maggior decentramento finanziario può comportare una maggiore efficienza nella prestazione dei servizi pubblici quando si verificano alcune condizioni che dipendono dalla presenza e dall'azione dei numerosi fattori elencati nel precedente paragrafo 2, e, in particolare, dalla: capacità degli amministratori locali di riflettere le preferenze dei loro amministrati; capacità di questi ultimi di “controllare” efficacemente i primi; capacità di entrambi di tener conto dei riflessi delle loro azioni sull'intera economia nazionale.

Tutte queste capacità sono accresciute se c'è la possibilità di una effettiva concorrenza orizzontale e verticale tra i diversi livelli di governo.

L'attribuzione di maggiore autonomia finanziaria, quando comporti maggiore efficienza, si accompagna normalmente a una riduzione dell'uniformità nelle modalità di prestazione e di finanziamento dei servizi pubblici nel territorio nazionale. Le differenziazioni di trattamento territoriale dei cittadini che si accompagnano a un processo di decentramento finanziario risultano potenzialmente più accentuate dove le disparità dimensionali ed economiche sono più elevate, e dove le difficoltà di godimento dei diritti civili e sociali sono più estese. In presenza di divari territoriali molto ampi diviene inevitabile l'intervento mediante fondi perequativi diretto ad assicurare livelli (minimi, essenziali, normali, standard) delle prestazioni nel campo dei diritti civili e sociali.

Sebbene gli schemi perequativi possano assumere configurazioni molto diverse, essi comportano sempre, in maggiore o minore misura, uno sganciamento della decisione di spesa a favore dei residenti da quella di reperimento delle risorse a carico degli stessi residenti. Quando al finanziamento di una spesa con benefici geograficamente o settorialmente concentrati si provvede con trasferimenti generici ne risulta una spinta ad espandere la spesa. Se, per contrastare questa spinta, non

si può più ricorrere a condizionare i trasferimenti a destinazioni predefinite, come accade attualmente nel caso italiano, ne deriva che la presenza di un governo centrale, tenuta a garantire la prestazione di certi servizi a livello uniforme sull'intero territorio nazionale, rappresenta una forma di assicurazione di ultima istanza per le Amministrazioni locali, e potrebbe indurle a comportamenti opportunistici allentando la disciplina di bilancio a livello nazionale.

Un elevato squilibrio verticale, cioè un eccesso di spese locali rispetto alle entrate proprie dei governi locali coperto con trasferimenti da parte del governo centrale, riduce la percezione del costo del finanziamento da parte dei governi locali inducendoli a un volume di spese superiore a quello che realizzerebbero se dovessero finanziarlo con prelievi a carico dei propri residenti. Inoltre, anche in assenza di uno squilibrio finanziario verticale, i governi locali, soprattutto se di dimensione molto grande o importante, possono sentirsi garantiti dalla presenza del governo centrale che presumibilmente si accollerebbe il loro salvataggio ed essere perciò indotti a un comportamento irresponsabile sotto il profilo della finanza pubblica (Pisauro, 2001, Tanzi, 1996, Ter-Minassian, 1997). In tal modo si accrescono le difficoltà di rispettare le condizioni di sostenibilità delle finanze pubbliche da parte di tutti i paesi, e in particolare di quelli ad alto debito pubblico come l'Italia.

Infatti, accanto alle difficoltà comuni, l'Italia incontra difficoltà addizionali derivanti da due caratteristiche, proprie della sua situazione di finanza pubblica. La prima è costituita dalla maggiore incidenza della spesa per interessi rispetto agli altri paesi europei: ciò significa che, a parità di saldo del bilancio pubblico e di pressione tributaria complessiva, l'ammontare di risorse disponibili per finanziare la spesa pubblica primaria è minore. Ne deriva, così, che il livello della spesa pubblica primaria può essere considerato, allo stesso tempo, eccessivo e insufficiente. Eccessivo rispetto all'esigenza di ridurre il disavanzo complessivo delle Pubbliche Amministrazioni e realizzare avanzi primari. Insufficiente perché, alle carenze organizzative, che deprimono il livello delle prestazioni e dei servizi pubblici italiani, si accompagnano limiti quantitativi nella disponibilità di risorse per molti importanti settori di spesa che ne richiederebbero di più. La seconda caratteristica, tipica della situazione di finanza pubblica, è da-

ta dal fatto di avere il più alto rapporto tra stock del debito pubblico e prodotto interno lordo. In tale situazione, un'inversione della tendenza alla diminuzione di tale rapporto, anche per effetto di un prolungato periodo di bassa crescita economica, potrebbe fornire un pericoloso segnale di insostenibilità del debito pubblico. Perciò in Italia, ancor più che negli altri paesi europei, si è posto il problema di assicurare il rispetto della disciplina di bilancio da parte di tutti gli enti delle Pubbliche Amministrazioni. I tentativi avviati con il *Patto di stabilità interno* sono apparsi finora piuttosto incerti e confusi (Gastaldi e Giuriato, 2008).

L'esigenza di assicurare il rispetto e l'equilibrio tra i tre diversi principi precedentemente ricordati, così come consentito e richiesto nella specifica situazione di ciascun paese, influenza l'effettiva configurazione che il FF può assumere e i suoi effetti sulla crescita economica e lo sviluppo civile. Perché questi siano positivi, occorre, in primo luogo, resistere alla tentazione di ritenere "assolutamente" prioritario e di vitale importanza soltanto uno dei tre principi, come si può essere indotti a fare per pregiudizio ideologico o per convenienza politica a breve termine. Elaborati modelli comportamentali delle classi di elettori e dei gruppi di amministratori, a vari livelli di governo, possono aiutare a comprendere le motivazioni e gli esiti delle strategie adottate e a predisporre meccanismi istituzionali atti a ridurre gli effetti indesiderati. Rimane il fatto che il perseguimento esclusivo o, in larga misura, prevalente di uno solo dei tre obiettivi può portare a risultati insoddisfacenti. Così, nel caso in cui l'obiettivo assolutamente prioritario sia, ad esempio, l'autonomia-efficienza, ciò può portare ad accentuare le disparità e gli squilibri territoriali fino a renderli insopportabili; mentre nel caso in cui sia l'uniformità-perequazione, si possono scaricare i costi sul bilancio pubblico, fino a rendere insostenibile la situazione di finanza pubblica nazionale; nel caso in cui sia il consolidamento delle finanze pubbliche, si può frenare la dotazione di infrastrutture e la prestazione di servizi pubblici nella parte economicamente più vitale del paese, senza ridurre o accentuando il ritardo delle parti più svantaggiate.

Per evitare di impantanarsi in contrapposizioni sterili e pericolose per aver scelto esclusivamente, per convinzione o per convenienza, uno solo dei tre obiettivi, bisogna: accrescere la conoscenza delle situazioni

concrete sulla base di dati e informazioni ampie e approfondite e comparabili⁴; ricercare, partendo da queste informazioni e analisi, soluzioni quanto più possibile condivise; definire le sedi e le modalità per effettuare il monitoraggio e la valutazione delle soluzioni adottate e per l'eventuale introduzione di modifiche o aggiustamenti. Solo il paziente compimento di questi passi faticosi ma utili può allentare le tensioni insite nel descritto trilemma del federalismo fiscale.

BIBLIOGRAFIA

ANTONINI L. (2004), "Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LXIII, 3.

ARACHI G. e ZANARDI A. (2002), "Designing Intergovernmental Fiscal Relations: Some Insights from the Recent Italian Reform", *Econpubblica* WP n. 84, giugno.

BORDIGNON M. (2005), "Alcune tesi sul federalismo fiscale all'italiana", *Economia Italiana*, n. 2.

COMMISSIONE DI STUDIO PER IL DECENTRAMENTO FISCALE (Commissione Gallo) (1996), *Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale*, Roma, marzo.

FAUSTO D. e PICA F. (2000) (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino.

FILIPPINI C. e ARACHI G. (2003), "The Fiscal Decentralisation and the Autonomy of the Local Government", in Di Matteo, M. and P. Piacentini (eds.), *The Italian Economy at the Dawn of the 21st Century*, Ashgate.

GALLO F. (2003), "Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione", in Bassanini F. e Macciotta G. (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, il Mulino.

GASTALDI F. e GIURIATO L. (2008), "Il Patto di Stabilità interno: valutazione della esperienza italiana e confronto con i paesi UME", *Economia Italiana*, n. 1, 2008, pp. 79-135.

GERELLI E. (1981) (a cura di), *Per la riforma della finanza locale*, Bologna, il Mulino.

GIARDA P. (2005a), "Decentralisation and intergovernmental fiscal relations in Italy: a review of past and recent trends", *Quaderni dell'Istituto di Economia e finanza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, n. 62.

GIARDA P. (2005b), *Autonomia e perequazione nella finanza regionale: una rivisitazione del D.Lgs. 56/2000*, Bologna, il Mulino.

⁴ Si tratta di un passaggio preliminare indispensabile ma non facile, come dimostra l'esperienza anche italiana. Ad esempio con riferimento ad un aspetto che può apparire secondario ma non lo è, ancora oggi non sono disponibili informazioni contabili tempestive e omogenee in materia di dati di bilancio degli enti decentrati.

- GIARDINA E., OSCULATI F., REY M. (1996), *Federalismo*, Milano, Angeli.
- ISAE (2005), *Rapporto sull'attuazione del federalismo*, Roma, febbraio.
- ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI (1997), *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Milano, Giuffrè.
- JOUMARD I. e KONGSRUD P.M. (2003), "Fiscal Relations across Government Levels", *OECD Economic Studies*, n. 36.
- MAJOCCHI A. (2005), "L'attribuzione di competenze e risorse ai livelli di governo europeo, nazionale e locale. Tendenze, problemi e prospettive alla luce del Trattato costituzionale e della riforma del titolo V", *Economia Italiana*, n. 2.
- MCLURE C.E. e MARTINEZ-VASQUEZ J. (n.d.), *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*, Washington, DC, World Bank.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE (1946), *Rapporto della Commissione Economica. V: Finanza*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.
- MURARO G. (2003), "Federalismo fiscale e sanità nella crisi dello Stato sociale", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LXII, 3, I.
- MUSGRAVE R.A. (1959), *Theory of Public Finance*, New York, Macmillan.
- OATES W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES W.E. (2004), "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, vol. 12, n. 4, August 2005, pp. 349-73.
- OECD (2003), "Fiscal Relations across levels of Government", in *Economic Outlook*, No. 74, Chapter 5.
- PEDONE A. (2005), "Trasformazioni nei rapporti finanziari intergovernativi: tendenze e prospettive", *Economia Italiana*, n. 2, pp. 317-340.
- PEDONE A. (2005), *Il "trilemma" del federalismo sanitario e fiscale italiano*. Intervento al VI Incontro Finanziario dell'autonomia locale in "Poteri locali, sanità, trasporti: vincoli di bilancio e risorse per lo sviluppo", Roma, 13 ottobre 2005, pp. 1-24, <http://www.dexia-crediop.it>.
- PICA F. (2005), "Aspetti di efficienza e di equità nell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione", *Economia Italiana*, n. 2.
- PISAURO G. (2001), "Intergovernmental relations and fiscal discipline: between commons and soft budget constraint", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LX, 4, 1.
- POLA G. e REY M. (1978) (a cura di), *Finanza locale e finanza centrale*, Bologna, il Mulino.
- RODDEN I., ESKELAND G.S. e LITVACK J. (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA, MIT Press.
- SVIMEZ (2007), *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le regioni del Mezzogiorno*, Roma, Svimez.
- TANZI V. (1996), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., World Bank.
- TER-MINASSIAN T. (1997) (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, IMF.

VITALETTI G. (2005), “Nuove prospettive per la teoria e l’attuazione del federalismo fiscale”, *Economia Italiana*, n. 2.

WEINGAST B. (2006), *Second generation fiscal federalism: implications for decentralized democratic governance and economic development*. Paper presented at IFIR-CESifo Conference, *New Directions in Fiscal Federalism*, Lexington, KY.

WILDASIN D.E. (2004), “The institutions of federalism: toward an analytical framework”, *National Tax Journal*, n. 62, pp. 247-72.

ZANARDI A. (2005), “Federalismo fiscale in lista d’attesa”, in Guerra M.C. e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2005*, Bologna, il Mulino.

