



Decentramento fiscale e convergenza dei redditi

Alberto Pozzolo

Università degli Studi di Roma Tre

*Università del Molise – Scuola della Pubblica Amministrazione Italiana-
Centro di Ricerca Interdisciplinare su Governance e Public Policies*

Piano della presentazione

- Le ragioni del federalismo fiscale
- L'evidenza empirica disponibile
- Il dettato costituzionale
- Efficienza, controllo e azzardo morale
- Una specificità del caso italiano
- Conclusioni: effetti di breve periodo e obiettivi di lungo periodo

Le ragioni: il principio di sussidiarietà (1)

- Alexis de Toqueville, più di un secolo, fa ha affermato che:
Il sistema federale è stato creato con l'intenzione di combinare i diversi vantaggi che derivano dalla grandezza e dalla piccolezza delle nazioni
- La teoria economica ci dice che è preferibile che il Governo centrale sia responsabile delle politiche:
 - macroeconomiche
 - di redistribuzione del reddito

Le ragioni: il principio di sussidiarietà (2)

- Secondo il **principio di sussidiarietà**, le politiche pubbliche devono però essere **decise e attuate al livello più decentralizzato**, compatibilmente con la capacità di raggiungere gli obiettivi
- Oates (1972) ha dimostrato che – a meno di risparmi nella produzione di servizi centralizzati (o di esternalità) – l'offerta locale di servizi è sempre **migliore nel senso di Pareto** di quella centrale
- Politiche pubbliche decise a livello locale offrono, *ceteris paribus*, **servizi più vicini alla domanda e alle esigenze di chi ne beneficia**
- Le esigenze e la domanda non sono uniformi su tutto il territorio (come abbiamo verificato con i calendari scolastici differenziati)

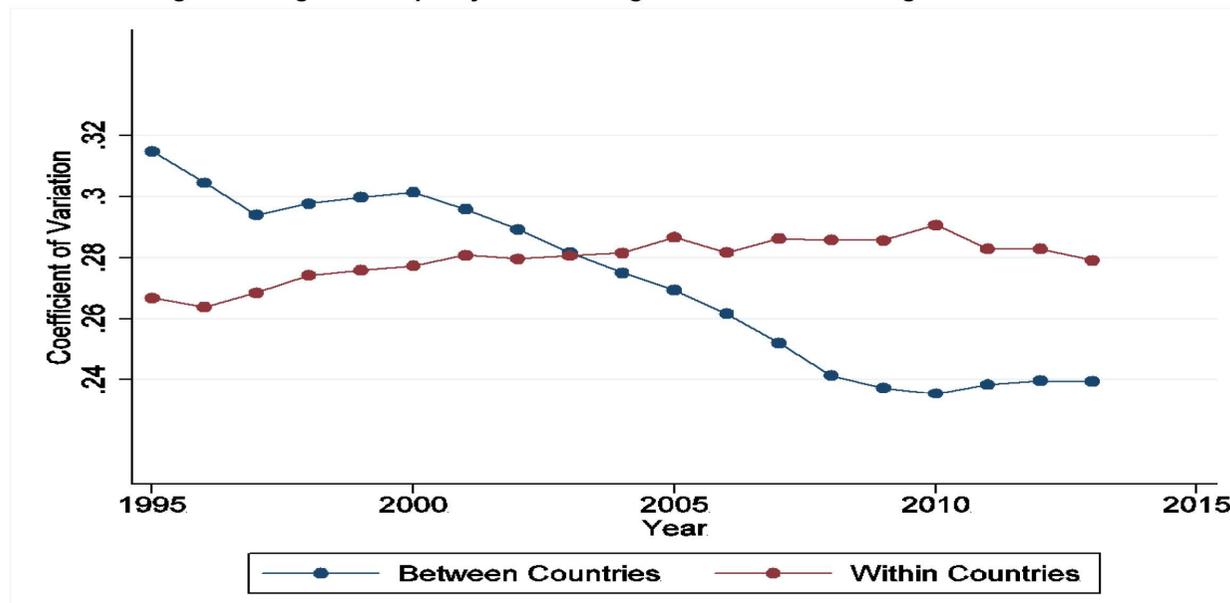
Le ragioni: efficienza e redistribuzione

- Pur aumentando l'efficienza della spesa pubblica, il **decentramento fiscale** può però non essere neutrale sulle **disparità regionali**
- In particolare, nella letteratura economica si sono sviluppate due visioni opposte:
 - le **regioni più ricche beneficiano** maggiormente dal decentramento, perché hanno una maggiore base imponibile e possono offrire più servizi
 - le **regioni meno avanzate beneficiano** maggiormente dall'incremento di efficienza che si ottiene con il decentramento

L'evidenza empirica: gli andamenti generali

- Negli ultimi venti anni la **dispersione** nei livelli di reddito è:
 - **diminuita tra le nazioni**, in particolare quelle avanzate
 - **aumentata all'interno** delle nazioni

Figure 3. Regional inequality is decreasing between but increasing within countries



L'evidenza empirica: decentramento e convergenza

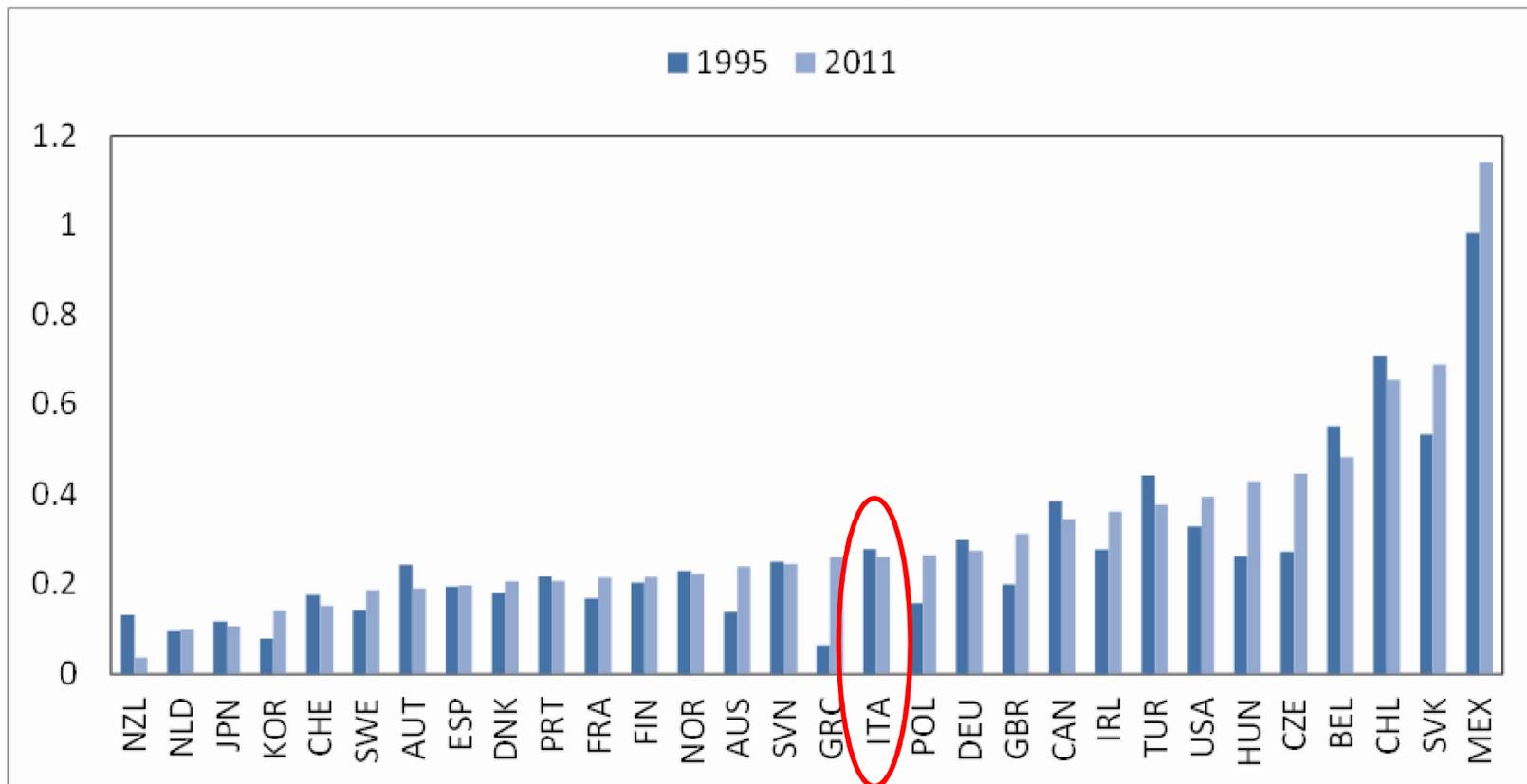
- Rodriguez-Pose e Gill (2003) argomentano che il **decentramento** fiscale favorisce la **dispersione** dei redditi
- La **più recente evidenza** empirica sembra invece indicare un che il decentramento fiscale favorisce la **convergenza** dei redditi all'interno dei paesi
- Shankar e Shah (2003), Lessmann (2006 e 2009) ed Escurra e Pascual (2008) hanno trovato che i paesi federali affrontano meglio le disuguaglianze regionali rispetto ai paesi unitari
- L'impatto del decentramento fiscale pare essere positivo soltanto nei **paesi più sviluppati** (Rodriguez-Pose ed Escurra, 2010; Lessman, 2012) e con un **migliore assetto istituzionale** (Kyriacou et al., 2013)

L'evidenza empirica: i paesi OCSE

- Una recente analisi David Bartolini, Sibylle Stossberg and Hansjörg Blöchliger dell'OCSE, su un campione di 30 paesi dal 1995 al 2011, conferma che l'effetto della **maggiore efficienza** è prevalente
- Le **differenze tra regioni sono minori** dove:
 - una **maggiore** quota della spesa è finanziata con **tassazione a livello locale**
 - la differenza tra spesa ed entrate (lo **squilibrio verticale**) a livello locale è **inferiore**
- Tuttavia, l'effetto del decentramento fiscale sulla crescita è maggiormente positivo per le regioni con un **reddito iniziale più elevato**

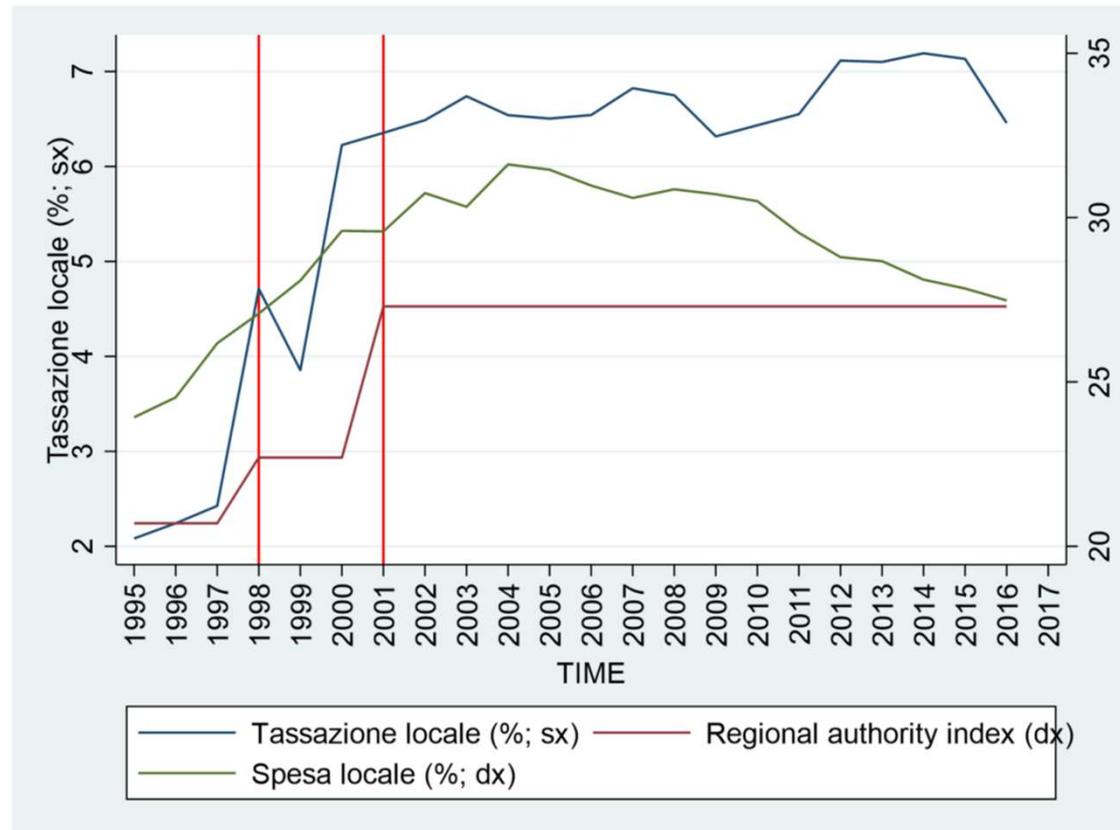
L'evidenza empirica: l'Italia nel confronto internazionale

Figure 4. Regional disparities in GDP per capita
Coefficient of variation of regional output, 1995 and 2011



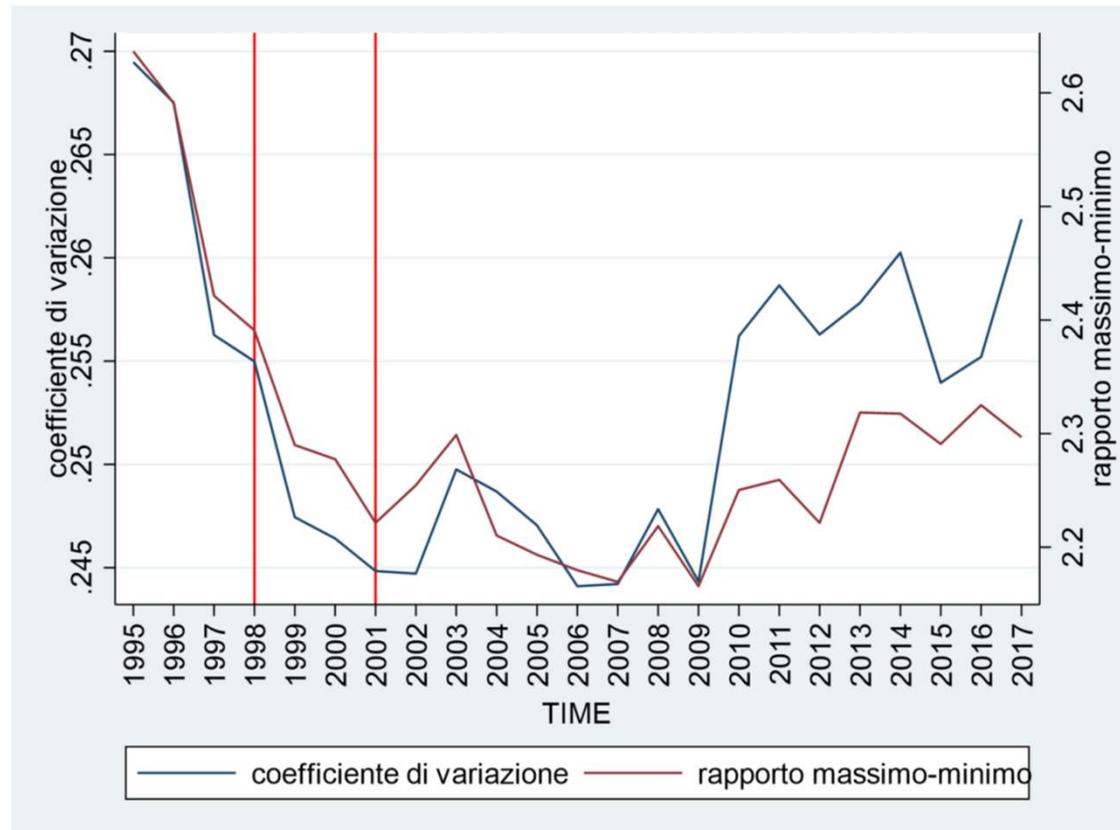
L'evidenza empirica: il decentramento fiscale in Italia

- In Italia si sono attuate due manovre di **decentramento fiscale** nel **1998** e nel **2001**



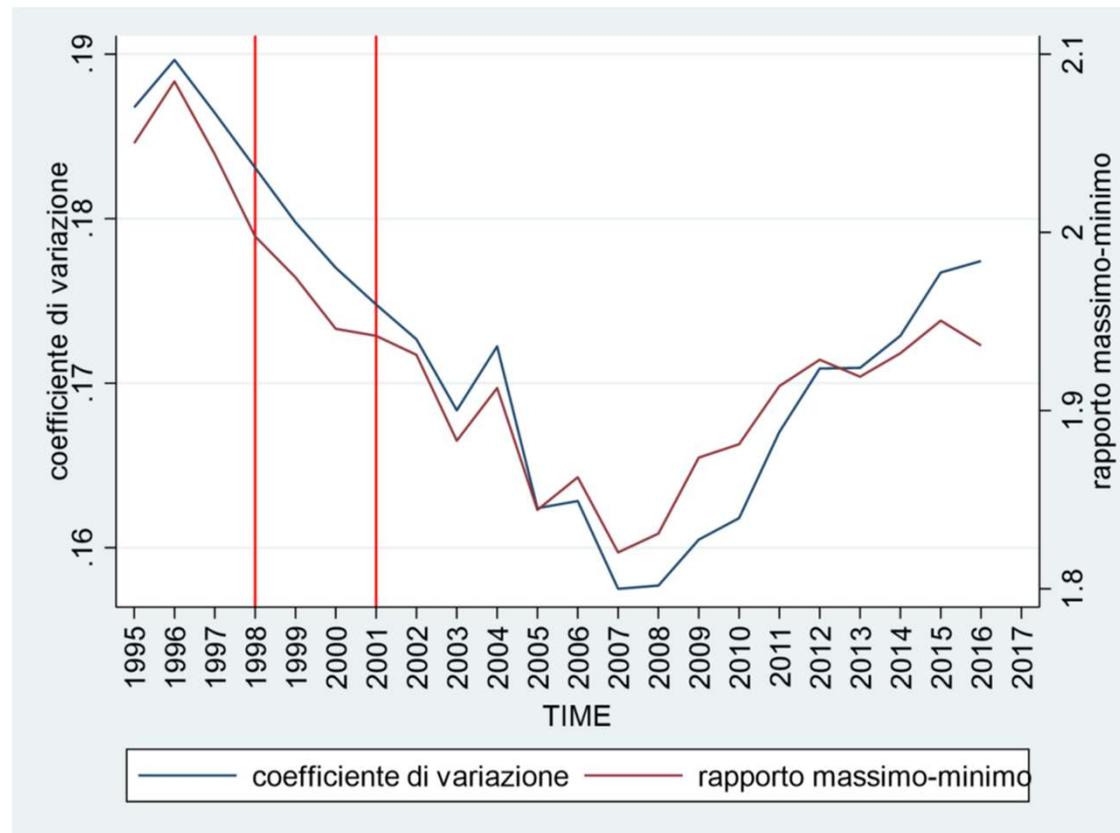
L'evidenza empirica: il PIL in Italia dal 1995 a oggi

- Le differenze nel **PIL per abitante** sono diminuite fino alla crisi finanziaria, per poi aumentare nuovamente



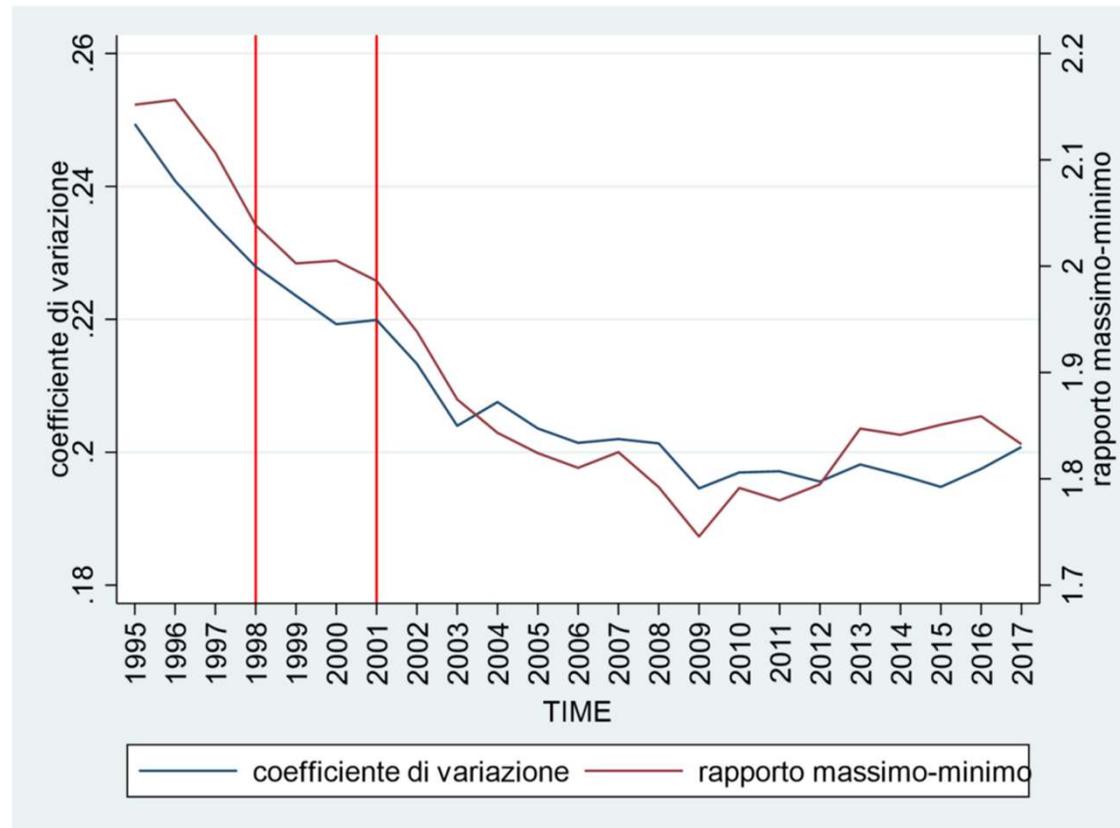
L'evidenza empirica: i consumi in Italia dal 1995 a oggi

- Le differenze nei **consumi per abitante** sono diminuite fino alla crisi finanziaria, per poi aumentare nuovamente



L'evidenza empirica: il reddito disponibile dal 1995 a oggi

- Le differenze nel **reddito disponibile delle famiglie per abitante** sono diminuite fino alla crisi finanziaria, per poi rimanere sostanzialmente stabili





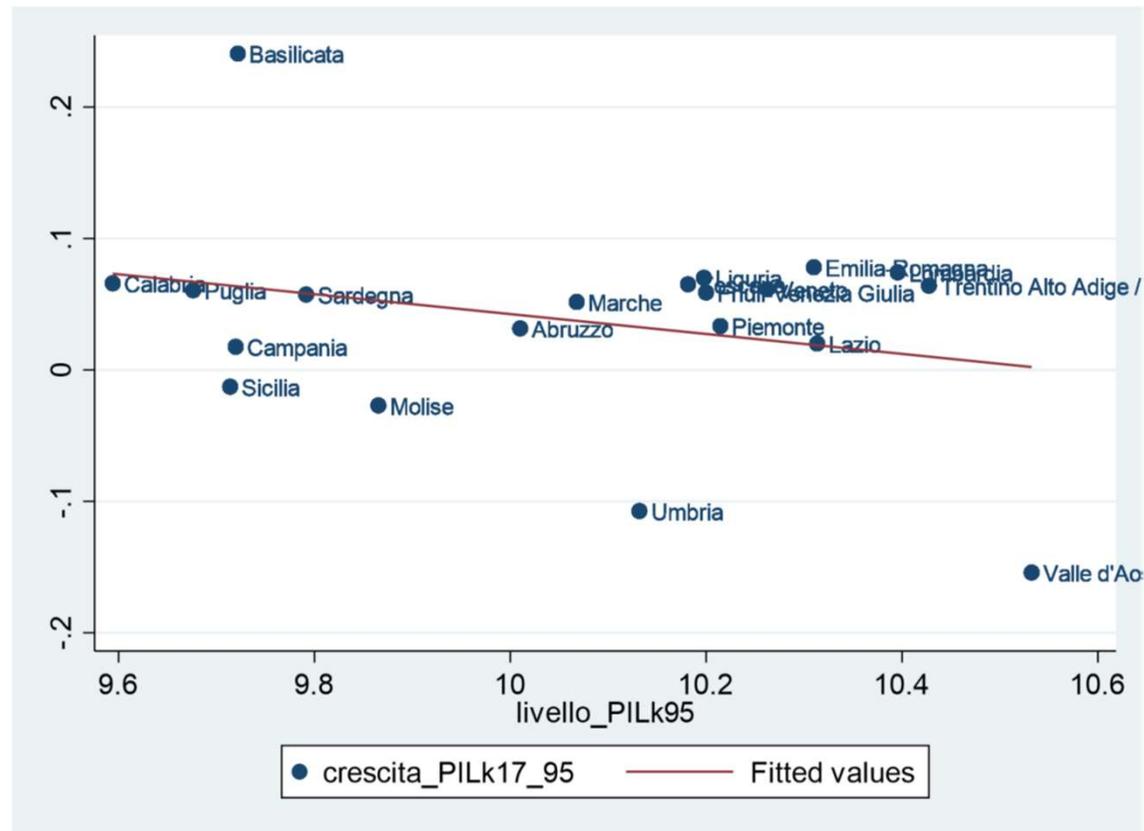
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DEL MOLISE

SCUOLA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA
CENTRO DI RICERCA INTERDISCIPLINARE
SU GOVERNANCE E PUBLIC POLICIES



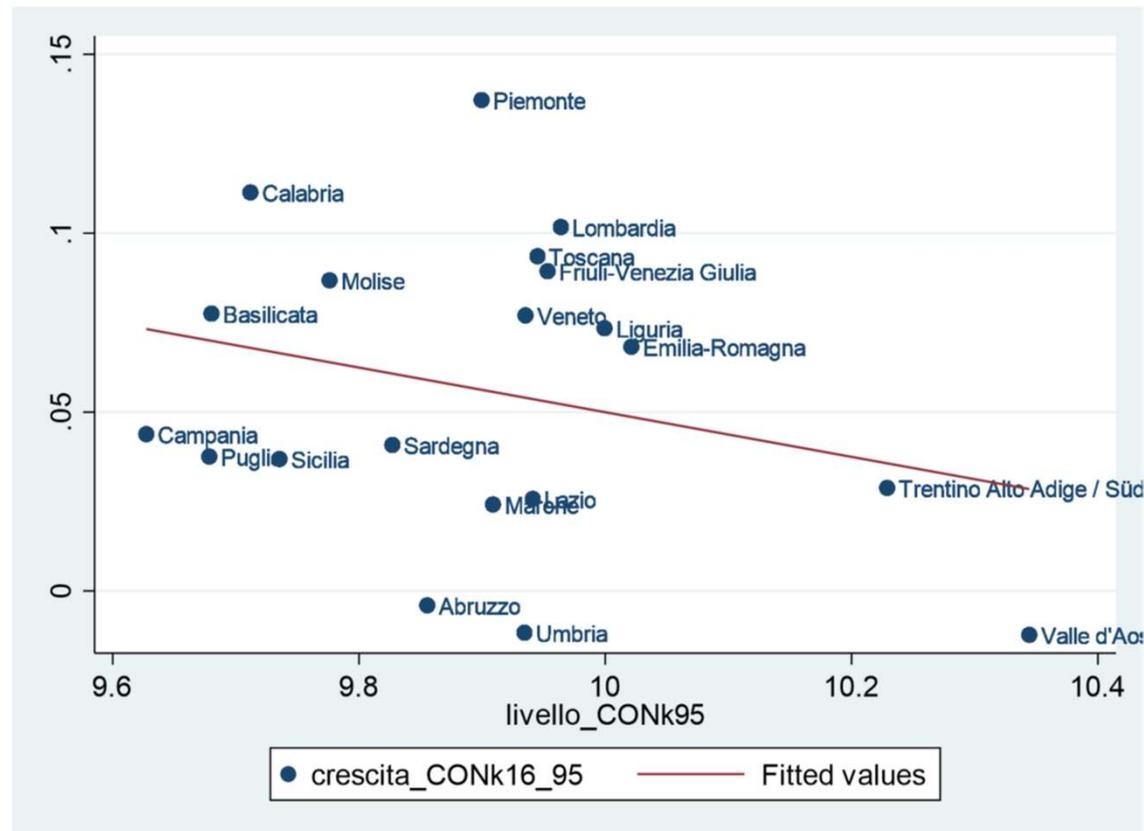
L'evidenza empirica: convergenza del PIL dal 1995 a oggi

- Non c'è evidenza di convergenza del **PIL per abitante** dal 1995 a oggi



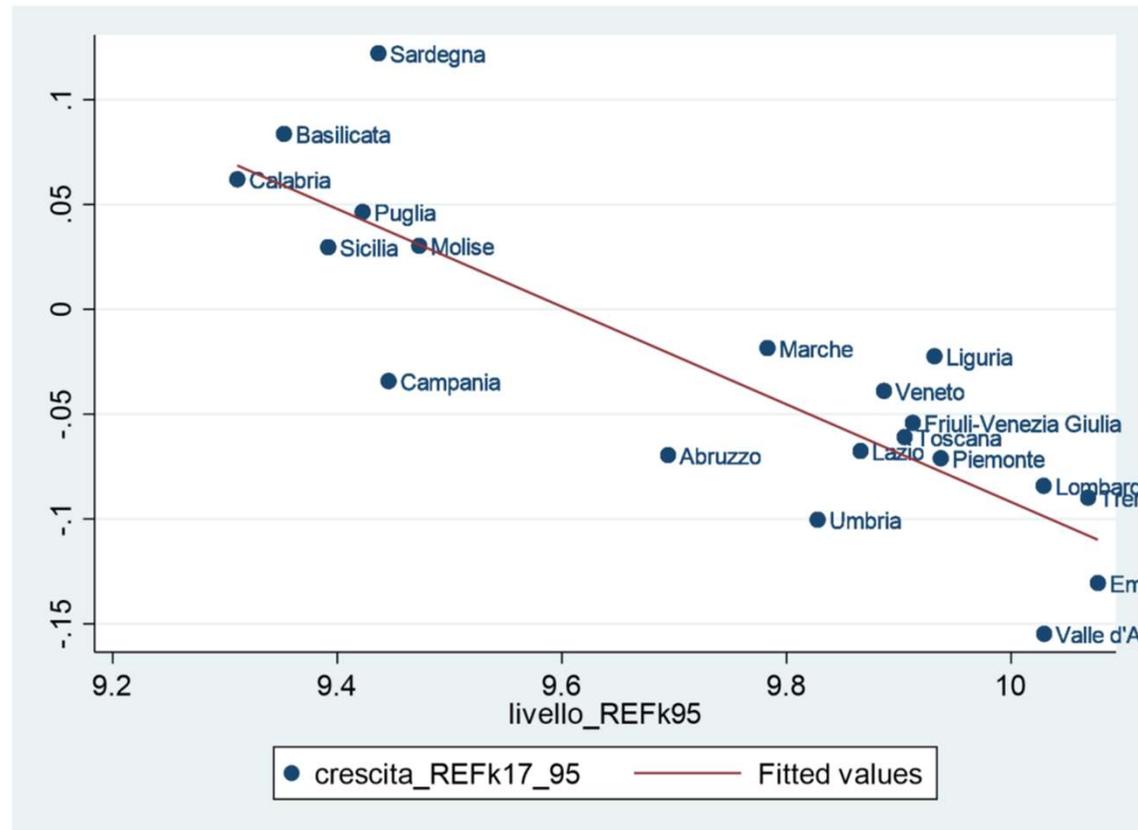
L'evidenza empirica: convergenza del PIL dal 1995 a oggi

- C'è qualche evidenza di convergenza dei **consumi per abitante** dal 1995 a oggi



L'evidenza empirica: convergenza del PIL dal 1995 a oggi

- C'è forte evidenza di convergenza del **reddito disponibile delle famiglie per abitante** dal 1995 a oggi



L'evidenza empirica per l'Italia

- In sintesi:
 - c'è evidenza di una **riduzione della dispersione del reddito disponibile delle famiglie** dal 1995, mentre PIL e consumi per abitante sono prima diminuiti e poi nuovamente aumentati
 - non c'è evidenza di convergenza del PIL per abitante, evidenza di debole convergenza dei consumi per abitante, evidenza di forte convergenza del reddito disponibile delle famiglie
 - **non c'è alcuna evidenza che il decentramento fiscale abbia accresciuto le disparità regionali**

Il dettato costituzionale: l'articolo 116 (1)

- *Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa*
- *Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*

Il dettato costituzionale: l'articolo 116 (2)

- 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**; 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.

Efficienza, controllo e azzardo morale

- Il controllo più diretto da parte dei cittadini sulle politiche di bilancio a livello locale è efficace unicamente se vengono risolti i possibili problemi di **azzardo morale**
- Alberto Zanardi, nell'audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha sottolineato che:

*"La mancanza di criteri di accesso al regionalismo differenziato (...) potrebbe comportare rischi di **peggioramento delle prestazioni** fornite, **deficit** nei bilanci regionali, squilibri territoriali, conflitti di competenze, e rendere necessario un rafforzamento delle procedure ex post di **riconoscimento dell'eventuale "fallimento"** delle Regioni nella gestione delle materie aggiuntive e di conseguente riconduzione di tali materie sotto la responsabilità statale"*

Il pareggio di bilancio a livello locale

- Appare evidente la necessità di una **rigorosa applicazione** di quanto previsto dal primo comma dell'art. 119 della Costituzione:
*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e **concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea***



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DEL MOLISE

SCUOLA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA
CENTRO DI RICERCA INTERDISCIPLINARE
SU GOVERNANCE E PUBLIC POLICIES



Una specificità del caso italiano

- Nella medesima audizione, Alberto Zanardi ha sottolineato che:
*"Una questione rilevante se si adottasse la soluzione autonomista riguarda poi la **ripartizione** dell'onere per il **servizio del debito statale** tra lo Stato e le RAD"*
*"La devoluzione di parte del potere impositivo alle tre Regioni farebbe infatti **perdere allo Stato una quota della base imponibile**, garanzia della possibilità in futuro di ripagare il debito pregresso"*

Effetti di breve periodo e obiettivi di lungo periodo

- Molte argomentazioni teoriche spingono a favore del **decentramento fiscale**
- **Non c'è alcuna evidenza che nel nostro Paese il decentramento fiscale abbia accresciuto le disparità regionali**
- L'attuale discussione sull'autonomia differenziata pare concentrarsi sugli **effetti di breve periodo**, come troppo spesso accade nella valutazione delle decisioni di politica economica
- Un approccio attento agli **obiettivi di lungo periodo**, lasciando a **correttivi transitori** gestire il processo di convergenza, permetterebbe di raggiungere un equilibrio assai migliore

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE REGIONI RISCHI, OPPORTUNITÀ & PROPOSTE

SALUTI ISTITUZIONALI

Luca BRUNESE

Magnifico Rettore Università degli Studi del Molise

Donato TOMA

Presidente Regione Molise

Stefania GIOVA

Direttore Dipartimento di Economia, Università degli Studi del Molise

Michele DELLA MORTE

Direttore Dipartimento Giuridico, Università degli Studi del Molise

RELAZIONI

Alberto POZZOLO

Università degli Studi di Roma Tre

Decentramento fiscale e convergenza dei redditi

Marco STRADIOTTO

Francesco PORCELLI

SOSE S.p.A. - Soluzioni per il Sistema Economico

*Lo strumento dei fabbisogni standard
nel percorso dell'autonomia differenziata*

Antonio ILACQUA

Consigliere del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie

*Autonomie differenziate: il punto sul percorso attuale
i presupposti e le prospettive*

Antonio TROISI

Università degli Studi di Foggia

*Il modello di Carlo Cattaneo e Antonio Genovesi per un
regionalismo differenziato atto a realizzare il riequilibrio*

GIOVEDÌ **5 DICEMBRE** 2019
ORE 15.30 · SALA "ENRICO FERMI" | BIBLIOTECA DI ATENE0
VIALE ALESSANDRO MANZONI, CAMPOBASSO