

INTRODUZIONE E SINTESI

Perché un Rapporto sulla Finanza locale in Italia?

Nel corso dell'ultimo decennio il processo di decentramento politico nel nostro Paese è stato particolarmente intenso. I trasferimenti di competenze amministrative e di risorse finanziarie, insieme alla riduzione dei controlli amministrativi in attuazione delle leggi Bassanini, hanno infatti notevolmente potenziato il ruolo e l'autonomia delle Regioni e degli Enti locali (Province e Comuni). Nello stesso periodo si è poi assistito ad una ricostituzione lenta, ma continua, dell'autonomia finanziaria regionale e locale. La riforma costituzionale del 2001 e, in parte, la legislazione settoriale statale e regionale hanno ulteriormente consolidato tale dinamica istituzionale. Certamente, il processo di cambiamento deve ancora dispiegare tutti i suoi effetti e sarà faticoso, ma si può ritenere che l'attuazione della riforma costituzionale, anche tenendo conto delle sue modifiche in corso, sia destinata ad ampliare ulteriormente e in misura rilevante il peso del sistema di governo locale nel nostro Paese.

Nello stesso tempo, però, le difficoltà della finanza pubblica nazionale hanno imposto l'introduzione di limiti e controlli sulla dinamica delle entrate e delle spese locali ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita. A loro volta, la riduzione dei trasferimenti da parte del governo centrale e l'introduzione di vincoli nella gestione delle entrate e delle spese hanno comportato la necessità di rivedere le scelte e le modalità di fornitura dei servizi e di ampliare il ventaglio dei tradizionali strumenti di finanziamento. La crescita del ruolo degli Enti locali è quindi avvenuta in parallelo ad una situazione di restrizione fiscale creando una contraddizione che può dare luogo ad esiti diversi, comunque da monitorare. Ci si può infatti chiedere se una situazione di questo tipo favorisca politiche di bilancio degli Enti locali basate su un approccio strategico o se, invece, non possa comportare un qualche restringimento della loro funzionalità con conseguenze sul benessere dei cittadini e sulla competitività delle imprese e dei territori. Una valutazione

corretta di tali esiti, probabilmente differenziati tra territori e diverse tipologie di enti nel variegato panorama delle autonomie locali in Italia, risulta quindi di grande importanza anche in termini di *policy*.

Non bisogna dimenticare, infatti, che le vicende della finanza locale si sono sempre intrecciate con quelle dello sviluppo economico e sociale del nostro Paese. Ciò è avvenuto all'inizio del secolo scorso, in coincidenza con il primo decollo industriale, come pure nel secondo dopoguerra, al momento delle migrazioni Nord-Sud, per arrivare allo sviluppo dei distretti industriali e dei sistemi di programmazione negoziata locale. Fornitura dei servizi infrastrutturali di base, politiche della casa, *welfare* municipale, interventi nella cultura e spettacoli, promozione delle attività economiche sono stati la rappresentazione concreta di questa relazione funzionale nel corso del tempo. Oggi, le politiche degli Enti locali devono offrire risposte adeguate e innovative rispetto a fenomeni parzialmente nuovi come il ridimensionamento relativo dell'industria e lo sviluppo dell'economia dei servizi, lo sviluppo urbano, le migrazioni dall'estero e l'invecchiamento della popolazione, pena la non sostenibilità fiscale e il restringimento graduale della capacità competitiva dell'intero Paese.

In questo contesto, l'ISAE, l'IRPET e l'IRES Piemonte hanno condiviso l'esigenza di promuovere una riflessione continuativa ed organica sul tema della finanza locale attraverso la pubblicazione di un Rapporto annuale che, oltre a richiamare in termini descrittivi le principali tendenze della finanza di Province e Comuni, fornisca al contempo valutazioni e chiavi interpretative dei processi in atto offrendo anche indicazioni sugli scenari evolutivi del sistema. Una scelta comune, quindi, tra un istituto di ricerca nazionale e due istituti regionali - aspetto che ci piace sottolineare - sulla necessità di una diagnosi rigorosa sullo stato di salute della finanza locale italiana, e maturata a partire da tre ordini principali di considerazioni.

In primo luogo, nei documenti ufficiali disponibili l'andamento della finanza locale italiana è oggi monitorato periodicamente con un taglio orientato al controllo delle procedure contabili e amministrative (Relazioni varie al Parlamento della Sezione Autonomie della Corte dei Conti, attività del Ministero dell'Interno e dell'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli Enti locali) o con una attenzione prevalente agli aspetti descrittivi della dinamica delle grandezze finanziarie aggregate (le relazioni del Ministero dell'Economia, del Ministero dell'Interno e della Banca d'Italia). Altre iniziative non ufficiali risultano più disorganiche e legate spesso a logiche eccessivamente settoriali o troppo "sindacali" (a volte, le analisi svolte dalle Organizzazioni di categoria degli Enti locali). Il quadro che emerge a livello nazionale - che è stato ricostruito nella rassegna contenuta nell'**Appendice 1** del Rapporto - appare certamente ricco ma eccessivamente aggregato per

cogliere le determinanti della struttura e della dinamica della finanza locale nel nostro Paese e, soprattutto, delle sue profonde differenziazioni interne.

In secondo luogo, le fonti informative sulla finanza locale presentano il limite dovuto al ritardo temporale con cui vengono rese disponibili le informazioni di base, disaggregate a livello spaziale e settoriale. Ciò rende molto difficile il compito di chi voglia affrontare su un piano analiticamente rigoroso le problematiche economiche degli Enti locali. Gli studi economici applicati, infatti, hanno messo in luce che, per effettuare una diagnosi dello stato di salute economica e finanziaria delle Amministrazioni locali, occorre tenere conto delle principali differenziazioni riscontrabili al loro interno (tra enti di differente dimensione, localizzati in aree urbane e non urbane, in montagna, collina e pianura ecc.). Si tratta di uno dei profili di analisi più rilevanti sia ai fini della valutazione delle politiche pubbliche verso gli Enti locali che per effettuare confronti significativi tra i singoli enti e le loro principali tipologie. È vero che non mancano studi applicati sui dati disaggregati - pur con i ritardi temporali richiamati - ma questi sono svolti sulla base di iniziative autonome che non consentono adeguati confronti a livello nazionale.

Infine, si è riscontrata l'assenza di organiche analisi comparate sulla finanza locale all'interno dell'Unione Europea. Queste possono invece offrire utili indicazioni per identificare possibili innovazioni da introdurre nel sistema di finanza decentrata nel nostro Paese. In effetti, è possibile che il processo di unificazione europea costituisca anche una spinta verso una maggiore convergenza dei sistemi di governo locale in Europa.

Ci si potrebbe chiedere perché solo la finanza locale e non quella regionale. Il motivo principale risiede nel fatto che il quadro ancora incompleto della riforma costituzionale rende difficile una visione unitaria della finanza regionale e locale, anche se è indiscutibile che ciò sarà necessario nel prossimo futuro. È per questo che il Rapporto si focalizza sulla finanza locale in senso stretto, riferita alle Province, ai Comuni e agli altri soggetti (aziende, istituzioni, fondazioni, ecc.) ad essi connessi per la fornitura dei servizi pubblici di vario tipo. Ciò non toglie che l'iniziativa può risultare di notevole interesse anche per le Regioni in uno scenario di attuazione del principio di sussidiarietà e di massimo trasferimento delle funzioni amministrative agli Enti locali. Può essere anche utile sul piano della riflessione a più ampio raggio che è necessario condurre in sede di applicazione del dettato costituzionale di cui al titolo V riformato, innestandosi sulle analisi e proposte scaturite sia dall'attività che istituzioni pubbliche e private hanno condotto in questi anni sia, da ultimo, dai lavori dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali

del federalismo fiscale, il cui rapporto conclusivo è stato reso pubblico a fine settembre di quest'anno.

L'ambizione di questo Rapporto è, pertanto, quella di contribuire a colmare le citate lacune di tipo conoscitivo, stimolando una discussione di taglio economico non episodica: il Rapporto, infatti, avrà cadenza annuale.

Questa prima edizione è strutturata in tre parti:

- 1) la prima è dedicata all'esame delle caratteristiche strutturali ed evolutive della finanza locale esaminata secondo chiavi di analisi diverse: istituzionale, territoriale e temporale, sia nel lungo che nel breve periodo;
- 2) la seconda accoglie approfondimenti monografici, sia secondo un'ottica generale sia sulla base di un'ottica locale e/o settoriale, che quest'anno vertono sui seguenti temi: il quadro delle regole finanziarie in cui opera l'Amministrazione locale, la problematica delle fonti tributarie di finanziamento, quella degli specifici strumenti attivabili per il finanziamento degli investimenti, l'analisi degli interventi nel settore dei servizi sociali, la gestione dei servizi economici attraverso la rete delle *public utilities*;
- 3) la terza parte è dedicata ad aspetti rilevanti del processo di decentramento fiscale nei paesi dell'Unione Europea: in questo primo numero si focalizza l'attenzione sul prelievo fiscale dei governi locali sulle imprese.

Il taglio dei contributi accolti nel Rapporto - in particolare nella seconda parte - è finalizzato anche a promuovere il trasferimento delle conoscenze tra le Amministrazioni locali per favorire la diffusione ed il confronto di tecniche, esperienze e metodologie ritenute innovative. Il lettore di questo primo numero del Rapporto troverà però un maggiore spazio dedicato alla discussione dei problemi di carattere più generale, con minore attenzione all'analisi di casi di studio e di esperienze condotte in specifiche realtà locali. Questa seconda dimensione dell'analisi sarà la caratteristica dei Rapporti che seguiranno il primo e che, come questo, saranno una sorta di "Forum", uno strumento per la riflessione, lo scambio di esperienze ed il confronto di idee che possieda rigore scientifico ma che non sia destinato ad usi solo accademici e si rivolga anche ad un pubblico più ampio. Si pensa, in particolare, ai vari livelli di governo nel quale si articola il nostro ordinamento: quelli centrale e regionale, che sono interlocutori istituzionali e "obbligati" degli Enti locali, nonché gli operatori e gli amministratori degli Enti locali stessi e delle aziende produttrici di servizi pubblici, che potrebbero trarne utili indicazioni analitiche, informative ed operative.

A supporto dell'analisi - in particolare di quella condotta nella prima parte del Rapporto - è stata implementata dall'ISAE una banca dati sui flussi economico-finanziari gestiti dagli Enti locali (Comuni e Province) che ha consentito di fondare lo studio su evidenze quantitative robuste. La banca dati contiene flussi di incassi e pagamenti di bilancio derivanti dall'integrazione di due fonti: le indagini ISTAT sui bilanci consuntivi delle Amministrazioni comunali e provinciali e le rilevazioni sui flussi di cassa trimestrali eseguite dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS). Le indagini ISTAT hanno consentito di disporre di informazioni dettagliate non solo per voce economica ma anche per funzione; quelle RGS di avere informazioni soltanto per categoria economica ma con il massimo aggiornamento possibile. L'integrazione fra le due fonti ha quindi permesso di elaborare stime sino all'anno 2004 che incorporano i contenuti informativi qualificanti di ciascuna di esse e che costituiscono uno degli aspetti più originali di questo Rapporto. Rinviando alla breve nota metodologica contenuta nell'**Appendice 2** per l'esposizione degli aspetti tecnici sottostanti l'elaborazione della banca dati, ringraziamo sentitamente l'ISTAT e la RGS per aver messo a disposizione i microdati in loro possesso, nonché per aver supportato l'ISAE nella fase di integrazione delle fonti, essenziale nel processo di costruzione della banca dati.

Contenuti del Rapporto

Aumento dell'autonomia tributaria ed affermazione del principio di corrispondenza e responsabilità, accresciuta efficienza gestionale, maggiore impegno nel campo delle opere infrastrutturali e di investimento in genere: sono questi i punti principali che l'evoluzione della finanza locale degli ultimi dieci anni può segnare a suo favore. La mancata riforma del sistema dei trasferimenti erariali e la permanenza di rilevanti differenziali territoriali di entrata e di spesa costituiscono invece gli elementi di maggior criticità. La prima, in alcuni casi, può aver favorito la persistenza di comportamenti opportunistici, desumibili dalla minore capacità di autofinanziamento manifestatesi negli anni più recenti; la seconda richiede ormai una speciale attenzione che dovrebbe stimolare i necessari interventi correttivi.

Riguardo all'autonomia finanziaria, in base alle evidenze quantitative su cui poggia l'analisi condotta nei **primi tre capitoli** del Rapporto, si rileva che, benché si sia avuta una riduzione del *gap* di pressione fiscale e tariffaria fra il Centro-Nord ed il Sud, quello della prima ripartizione permane su livelli ancora significativamente più elevati. Su tale fenomeno possono incidere tanto l'ineguale distribuzione delle basi imponibili, quanto la presenza di

differenziali territoriali nel grado di evasione. Su quest'ultimo fronte gli Enti locali potranno essere chiamati nel prossimo futuro a svolgere un ruolo importante, anche se si possono manifestare dubbi sulla attuale capacità operativa dei loro uffici tributari. Con riferimento alle uscite, la ripresa dei pagamenti di conto capitale, in particolare per investimenti, è stata meno intensa nell'area meridionale, dove quindi resta l'esigenza di recuperare un ritardo che, per quanto riguarda l'azione svolta dagli Enti locali, si è addirittura ampliato.

Le differenziazioni territoriali delle entrate e delle spese pro capite possono dipendere sia da cause "oggettive", storicamente determinate, (differenze istituzionali, di fabbisogno e di capacità fiscali), sia da cause "soggettive" (differenze nelle preferenze). Confrontando enti simili dal punto di vista "oggettivo" si può tentare di capire se esistono differenze nelle preferenze, cioè dal punto di vista "soggettivo".

In generale, in Italia dal 1970 ad oggi si sono alternate fasi di differenziazione (1972-1978, per la deresponsabilizzazione finanziaria, e poi 1990-2002, per il recupero di autonomia) e fasi di convergenza (1978-1989 grazie alle politiche di perequazione): emerge così che ogni volta che esistono le condizioni per differenziarsi, gli Enti locali italiani tendono a divergere per la persistenza di forti differenze di elementi sia oggettivi che soggettivi.

In realtà a partire dal 1996 l'Italia ha visto complessivamente ridurre le differenze fra Nord e Sud misurate dalla pressione fiscale locale e dalla spesa corrente pro capite: mentre nella prima parte del periodo la forbice si era allargata, il successivo rallentamento della pressione fiscale al Nord e la conferma del recupero del Sud hanno ridotto le differenze (il Sud passa da -18% a -13% della spesa corrente media nazionale). Mentre al Nord al minor impegno fiscale ha corrisposto una riduzione di spesa corrente, i Comuni del Centro sembrano aver scelto di continuare a far pagare di più pur di difendere i livelli di spesa raggiunti. Analogo andamento verso il riequilibrio si è evidenziato per le Province dove quelle del Sud hanno recuperato parte del ritardo accumulato, anche grazie ai nuovi tributi che in questo periodo sono stati istituiti.

Al 2004 permangono comunque forti differenze territoriali, sia di entrate tributarie che (in misura minore) di spesa corrente (i trasferimenti hanno un ruolo compensativo anche se, ormai, pesano meno dei tributi). Il Nord si colloca in una posizione intermedia fra un Centro ad alto intervento e un Sud a basso intervento. Le differenze più consistenti si rilevano fra il Sud peninsulare, che ha livelli di spesa corrente e di pressione tributaria inferiori del 20 per cento alla media nazionale, e le regioni settentrionali a statuto speciale che hanno spese correnti superiori del 30 per cento alla media nazionale, senza aggravii per i cittadini in virtù dei trasferimenti erariali.

Sulle differenze regionali di spesa corrente influisce naturalmente anche la struttura demografica dei Comuni. In alcune regioni, come ad esempio il Lazio, si riscontra che i Comuni, sebbene registrino una spesa media superiore al valore italiano, tenendo conto della loro struttura demografica si collocherebbero, in realtà, sotto la media nazionale.

La stessa struttura dimensionale dei Comuni mostra, tuttavia, differenze regionali negli effetti: tendenzialmente i Comuni grandi hanno una spesa molto più alta degli altri e entrate non altrettanto maggiori. I Comuni medi, a loro volta, hanno risorse tributarie proporzionalmente più alte dei loro livelli di spesa e quindi dispongono di maggiori margini di autonomia tributaria. Anche questa regola generale presenta però eccezioni importanti, specialmente nell'Italia centrale dove i Comuni medi mostrano livelli di spesa più alti di quelli grandi, forse a causa della frequente vocazione turistica.

Le scelte fiscali di Comuni e Province sono concordanti fra regioni, tranne pochissime eccezioni. Livelli di pressione fiscale superiore alla media emergono per le Amministrazioni locali di Toscana, Emilia e Lombardia, mentre si collocano sotto la media quelle del Sud e delle regioni a statuto speciale del Nord. Da notare che oggi l'autonomia tributaria delle Province è più alta di quella dei Comuni, misurata in entrambi i casi al netto della compartecipazione IRPEF, e anche la sua variabilità fra le regioni è più ampia.

Il peso fortemente differenziato dei trasferimenti regionali accentua le differenze fra i livelli di spesa delle Amministrazioni provinciali da una regione all'altra. Per le Province valgono infatti forti differenze nei compiti istituzionali, specialmente legate al sistema di delega che alcune Regioni affidano alle Province nel settore trasporti. Anche al netto di queste, comunque, le Province delle regioni del Centro, ma anche di Piemonte e Basilicata, si attestano su livelli di spesa molto più elevati della media. Al contrario risultano relativamente basse nella graduatoria della spesa le Province di Lazio e Lombardia, forse spiazzate dai grandi Comuni capoluogo.

La struttura funzionale della spesa nei Comuni è costituita da una parte di servizi di base (servizi a rete, sociali, istruzione e trasporti), che hanno incidenza piuttosto stabile, e da una parte che risponde maggiormente alle diverse preferenze dei cittadini (cultura, sport ...). È in questi settori che si manifestano le fortissime differenze fra il Sud peninsulare (75 euro pro capite fra sport, cultura e sociale) e, ad esempio, le regioni a statuto speciale del Nord (275 euro per gli stessi settori).

La crescita della pressione fiscale locale negli anni novanta, ancorché avvenuta in presenza di una simmetrica riduzione dei trasferimenti statali, ha favorito il costante miglioramento dei saldi di esercizio. Miglioramento ascrivibile in una prima fase anche alla compressione dell'attività di

investimento che successivamente – nella seconda metà degli anni novanta – è tornata a espandersi, fino a raggiungere i livelli massimi negli anni più recenti.

Sotto il profilo della composizione della spesa (quota sul totale della spesa in c/capitale, cioè della componente maggiormente orientata al sostegno dello sviluppo economico) gli Enti locali hanno seguito, quindi, un percorso positivo. Sul lato delle forme di finanziamento, invece, l'evoluzione che si è verificata presenta diversi aspetti problematici. In particolare, oltre alla interruzione del processo di crescita dell'autonomia tributaria intervenuta nell'ultimo biennio, la questione che si impone come centrale è quella della mancata riforma del sistema di ripartizione dei trasferimenti erariali. Le norme che prevedevano la graduale introduzione di sistemi di allocazione di tali risorse secondo criteri perequativi ispirati a principi di equità ed efficienza (D.Lgs. 244/97) sono rimaste inattuate. Certamente, l'accrescimento di compiti e funzioni è stato affiancato da una maggiore autonomia fiscale e parafiscale, che ha avviato il distacco da quel sistema di finanza derivata che, nel ventennio precedente, aveva contribuito a generare rilevanti squilibri di bilancio per la dissociazione fra potere di spesa e responsabilità di reperimento delle risorse necessarie. Ma, proprio quando ci si doveva attendere l'ultimo decisivo passo verso la riorganizzazione del sistema in senso federalista, con al centro i principi di sussidiarietà e di efficienza, il processo ha subito un rallentamento, mostrando segnali di restringimento degli spazi di autonomia, in particolare dal lato tributario.

Il quadro dei tributi locali che si è venuto a determinare nell'ultimo decennio - come risulta dall'analisi condotta nel **capitolo 7** - appare sufficientemente robusto dal punto di vista dei livelli di gettito che produce sul complesso delle entrate degli Enti locali. Esistono tuttavia limiti che possono e devono essere superati introducendo alcune innovazioni rispetto al quadro vigente. In particolare, anche in vista di un intervento attuativo dell'articolo 119 della Costituzione, è indispensabile sottolineare che una buona autonomia tributaria non è contraddistinta solo dalle caratteristiche concernenti la *potenzialità* delle basi imponibili di produrre gettito fiscale e la *manovrabilità* delle aliquote; una caratteristica sostanziale è anche la *dinamicità* nel tempo della base imponibile. È importante, infatti, che le basi imponibili siano sufficientemente elastiche rispetto al reddito e ai prezzi. Alternativamente, il rischio è che la manovrabilità delle aliquote e la potenzialità del gettito siano consumate esclusivamente per mantenere costante il valore reale delle entrate tributarie. Certamente, l'aggancio a basi imponibili particolarmente sensibili a cicli economici, di consumo o produttivi, produce altre difficoltà legate al rischio di aggiustamento per il ciclo. Tuttavia, un punto di equilibrio va necessariamente trovato.

In questo senso, sembra ragionevole mantenere e per certi versi potenziare il prelievo sul reddito delle persone fisiche, nonché sulle rendite e sui patrimoni immobiliari. Il potenziamento, tuttavia, non dovrebbe essere disgiunto dall'introduzione di due innovazioni: la riforma del sistema estimativo del catasto, con un maggiore coinvolgimento dei Comuni, e l'introduzione di livelli di autonomia tributaria diversificati in relazione all'ampiezza demografica dei comuni.

Le riflessioni condotte nel capitolo 7 portano a concludere che, in generale, l'imposizione locale dovrebbe essere imperniata su quella immobiliare, da un lato, e sulla tassazione dell'uso del territorio dall'altro (occupazione e uso delle aree, urbane e non, servizi a non residenti, turisti o pendolari ecc.), con un prelievo uniforme sul reddito delle persone fisiche in grado sia di garantire il mantenimento nel tempo dei valori reali delle entrate tributarie, sia di far partecipare tutti i cittadini al finanziamento dei bilanci degli Enti locali. D'altro canto, l'approfondita e documentata analisi delle esperienze di numerosi Paesi dell'Unione Europea svolta nel **capitolo 11** suggerirebbe anche di non abbandonare l'ipotesi di un'imposta sul valore aggiunto tipo reddito o prodotto, identificato come la base imponibile migliore per una tassazione locale delle attività produttive.

La grande variabilità - territoriale e settoriale - nella capacità di prelievo, nella reazione ai processi di riforma, nella propensione alla spesa, in una parola nei comportamenti osservati, che si è visto caratterizzare gli Enti locali italiani, necessita di essere ricondotta ad unità ed essere tenuta sotto controllo in termini aggregati. Il comportamento del macro-aggregato finanza locale, infatti, impatta direttamente e significativamente sul complessivo bilancio pubblico: va ricordato, a questo proposito, che nel triennio 2002-2004 l'indebitamento netto calcolato secondo i criteri di Maastricht è aumentato tendendo ai livelli che si erano manifestati negli anni ottanta, quando per l'intero comparto delle Amministrazioni locali si attestava sullo 0,7% del PIL e, limitatamente all'aggregato di Province e Comuni, allo 0,4% del PIL. Questa situazione richiede regole di *governance* che assicurino l'armoniosa convivenza delle diverse componenti - in particolare di quelle gestite dai livelli centrale e locale di governo - in un contesto di convergenza verso l'equilibrio. A questo scopo, come in altri Paesi europei, anche nel nostro vige da diversi anni il Patto di Stabilità Interno (PSI), sulle cui problematiche si diffondono le analisi sviluppate - su un piano generale - nel capitolo 4 e - nell'ottica degli Enti locali destinatari delle norme con riferimento alla Toscana - nel capitolo 5.

Il PSI ha visto continue modificazioni delle regole che gli Enti locali sono stati chiamati a rispettare. Si sono susseguite disposizioni che facevano inizialmente riferimento ai saldi, poi alla crescita delle spese, a volte

includendo, altre escludendo determinate categorie. In Italia è stata sostanzialmente applicata, dal 1999 e sino al 2004, una variante della *golden rule*, essendo stati esclusi dal calcolo del disavanzo obiettivo del PSI non solo gli investimenti pubblici ma anche le spese per interessi.

La flessibilità concessa agli enti decentrati, in difformità rispetto a quanto previsto dal Patto di stabilità e crescita europeo, riguarda in particolare gli investimenti, tipica spesa a carattere pluriennale, particolarmente “meritoria” per la collettività – di fondamentale importanza per lo sviluppo economico e l’occupazione – e quindi finanziabile con il ricorso al debito. Ciò appare in linea con i dettami del nuovo articolo 119 della Costituzione che prevede per ciascun ente il rispetto del pareggio di bilancio al netto degli investimenti.

La regola si proponeva di non mortificare le capacità di investimento degli enti che maggiormente effettuano spese in conto capitale e, quindi, di evitare impatti depressivi sull’economia. Inoltre, non si volevano irrigidire i bilanci delle Amministrazioni territoriali, per le quali peraltro può risultare estremamente difficile finanziare con entrate proprie le volatili e spesso ingenti spese per l’accrescimento del capitale.

Tuttavia, dal 2005, con l’imposizione di tetti più o meno stringenti alla spesa in conto capitale, si è inteso porre un argine all’evoluzione delle erogazioni - seppure le più produttive - cercando anche di superare il rischio di improprie attribuzioni e contabilizzazioni di talune categorie di uscita.

L’analisi svolta nel **capitolo 4** porta a considerare con favore - da una parte - che la *golden rule* sia affiancata dalla fissazione di un tetto per la spesa in conto capitale dell’intero complesso degli enti sub-nazionali e prevedere - dall’altra - comportamenti compensativi da attuare a livello centrale. Il limite posto alla spesa aggregata degli enti decentrati dovrebbe, infatti, imporre una scala di priorità nelle scelte, tramite una più attenta selezione dei progetti da finanziare.

Con riferimento al metodo di implementazione della disciplina fiscale, è stato sottolineato l’uso improprio del termine “patto” per un insieme di regole che, di fatto, viene sostanzialmente imposto dal governo centrale e non stabilito in condizioni di parità tra i vari enti, né di consenso reciproco. I governi locali, infatti, propendono per un approccio maggiormente cooperativo, in genere utilizzato nei Paesi a più avanzato stadio di decentramento.

Si deve evidenziare, peraltro, che l’obiettivo della disciplina fiscale assegna comunque, anche in un sistema cooperativo, un ruolo determinante di decisione e di coordinamento al governo centrale.

Essenziale appare la definizione di procedure atte a collegare maggiormente le azioni dei vari livelli di governo, specie nella fase della

programmazione finanziaria: gli obiettivi generali fissati per il complesso delle Amministrazioni pubbliche dovrebbero essere coerentemente ripartiti tra Amministrazioni centrali e locali, in modo da rendere più trasparenti e credibili l'azione di governo e le stesse manovre di finanza pubblica e, quindi, maggiormente conseguibile il risanamento finanziario.

Andrebbero, dunque, rafforzati i complessi sistemi di monitoraggio previsti dalla normativa, grazie alla predisposizione di uno schema contabile che offra informazioni esaustive, comparabili e tempestive. Un sistema dei conti integrato e non frammentato costituisce, infatti, la prima garanzia per una corretta rappresentazione della situazione finanziaria dei vari enti. In tal senso è auspicabile una rapida e diffusa implementazione del sistema informativo riguardante le operazioni degli enti pubblici (SIOPE), quale utile strumento per una adeguata conoscenza dei fenomeni e, quindi, per il confronto tra gli enti stessi e la valutazione dei diversi gradi di efficienza dell'azione pubblica.

Il **capitolo 5** si spinge nell'esame delle regole del PSI annunciate per il 2006 nel D.D.L. Finanziaria, effettuando anche una simulazione delle ricadute che esse dovrebbero avere in un caso concreto, quello degli Enti locali della Toscana. I risultati della simulazione, che si basa sulle informazioni incomplete note ad ottobre 2005, non hanno certamente la pretesa di quantificare esattamente l'impatto, che dipenderà oltretutto in gran parte anche dai comportamenti degli enti stessi; è comunque un esempio che può dimostrare quanto la conoscenza dei dati di finanza locale sia di fondamentale importanza per la pianificazione dell'intervento pubblico, sia quello dall'alto dello Stato sia quello dal basso delle stesse Amministrazioni locali.

Dall'esercizio di simulazione, che incorpora la previsione di tagli molto consistenti per gli Enti locali toscani, si possono trarre alcune considerazioni di carattere generale.

La prima riguarda il tetto agli investimenti: esprimendo una visione in una certa misura differente da quella del contributo precedente, il capitolo 5 valuta criticamente questa scelta, in quanto potrebbe rivelarsi controproducente innescando effetti depressivi sull'intera economia. Inoltre tali effetti potrebbero avere maggiore probabilità di manifestarsi in una situazione di recessione economica come quella attuale, nella quale sarebbe utile imboccare la direzione diametralmente opposta, quella cioè di dare un decisivo impulso agli investimenti, pubblici o privati che siano.

La seconda considerazione si riferisce all'opportunità di rivedere il criterio di riparto fra centro e periferia dei tagli necessari per contenere l'indebitamento del Paese. Nell'ottica del federalismo, a Regioni ed Enti locali bisognerebbe imporre sacrifici proporzionali non tanto al loro livello di spesa quanto al loro livello d'indebitamento, il che vorrebbe dire in sostanza

recuperare la logica del saldo contabile. Ciò significherebbe anche un'altra cosa, cioè immaginare una distribuzione territoriale degli sforzi di riduzione del debito disomogenea, tale però da lasciare ad ogni Amministrazione locale la libertà di decidere dove e come intervenire, sulle entrate, sulle spese o su entrambe.

Infine, un'ultima considerazione riguarda la variabilità nel tempo delle regole del PSI, che rappresenta un punto debole dell'intero meccanismo soprattutto quando le regole diventano, come in questo caso, più rigide e restrittive. L'esigenza di avere un meccanismo di riferimento stabile, almeno per qualche anno, è sentita ormai come prioritaria da tutti i vari enti territoriali e a questa sarebbe davvero necessario dare una risposta.

La mutevolezza continua delle regole del PSI nel corso degli anni, associata alla mancata riforma del sistema di ripartizione dei trasferimenti statali, infatti, ha provocato notevoli difficoltà di gestione e continui costi di aggiustamento per le Amministrazioni locali. Prevale un costante senso di provvisorietà e di incertezza circa l'entità delle risorse su cui l'amministratore locale può far conto – nel lungo periodo - per finanziare gli interventi nel territorio di propria competenza. Ciò non ha certo favorito l'affermazione della logica della programmazione e della cultura della responsabilità nei processi decisionali locali. Logica e cultura che, tuttavia, stanno in parte emergendo tra gli amministratori locali anche grazie alle riforme che hanno portato all'attuale versione del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali.

Comportamenti complessivamente virtuosi ed efficienti hanno caratterizzato, ad esempio, la gestione dei servizi di pubblica utilità, certo favoriti dal lungo processo di riforma che ha interessato il settore e che ha determinato profonde trasformazioni degli assetti organizzativi e dei mercati. Un processo, ancora incompiuto, che ha comunque prodotto - accanto ad un aumento dei livelli di concorrenza nel mercato e per il mercato - anche riflessi positivi per le finanze degli Enti locali. Il **capitolo 10** affronta tale problematica, cercando di trarre un bilancio degli esiti della riforma che ha investito il settore dei servizi pubblici locali. Come accennato gli avanzamenti in termini di efficienza ed economicità dell'intero sistema sono stati significativi, ma non mancano ritardi e contraddizioni, specie se si analizza la dispersione territoriale delle *performance*.

Le riforme dei servizi pubblici locali hanno avuto un impatto rilevante soprattutto nel Nord e nel Centro Italia, favorendo la trasformazione di decine di aziende municipalizzate in società per azioni, con assetti più idonei in termini organizzativi e dimensionali. Poiché queste aziende erano poco presenti nel Meridione, anche l'impatto delle recenti riforme è stato più debole

al Sud, dove molti Comuni continuano a gestire il servizio in economia, mantenendo così la frammentazione municipale dell'offerta.

Inizialmente i progetti di riforma prevedevano anche l'introduzione delle gare per l'affidamento dei servizi, in modo tale da introdurre la contendibilità del servizio e rendere temporaneo il monopolio dei mercati locali. Tuttavia, i veti incrociati contro questo aspetto della riforma hanno finito con il favorire l'approvazione di una legislazione generale che consente ai Comuni di derogare al principio della concorrenza per il mercato. Poiché, però, alcune riforme settoriali avevano già recepito il principio della gara per l'affidamento del servizio, esso resta di fatto operativo per la distribuzione di gas naturale, per quella dell'energia elettrica e per i trasporti locali.

Si è comunque assistito ad un generale e continuo miglioramento dei risultati economici per il complesso dei servizi locali. Ciò è vero in particolare fino all'inizio di questo decennio, perché un'inversione di tendenza sembra essersi verificata negli anni più recenti. La "minaccia" di rendere contendibile il mercato può avere contribuito alla crescita di dimensione e di efficienza interna delle imprese di servizio. Nella stessa direzione possono avere operato le riduzioni dei sussidi pubblici. Il peggioramento recente nei risultati economici viene ascritto, invece, alle incertezze normative ed all'esito finale delle riforme che vanno nella direzione di non scalfire i monopoli locali.

Mentre nel Meridione, come detto, si può sostenere che le riforme dei servizi pubblici locali abbiano avuto scarsa efficacia, in molti Comuni del Nord e del Centro Italia l'effetto combinato di privatizzazioni parziali e liberalizzazioni incomplete dei servizi ha invece generato un circolo virtuoso dal punto di vista finanziario, che si è rivelato benefico per le casse comunali sia attraverso la cessione di partecipazioni pubbliche sia attraverso la distribuzione di dividendi. Quest'ultima per diversi anni è andata di pari passo con la crescita degli investimenti. Tuttavia, i benefici finanziari che il Comune riceve dall'impresa pubblica locale controllata evidenziano anche un conflitto d'interesse nello svolgimento di una funzione di regolamentazione a tutela degli utenti. Soltanto la privatizzazione completa metterebbe il Comune in condizione di essere solo un regolatore locale, ma è difficile credere che i Comuni intendano cedere le partecipazioni ed i benefici finanziari connessi. Le entrate derivanti dalle *utilities* locali sono sostanzialmente prive di costi dal punto di vista politico, anche se i profitti elevati di cui beneficiano i Comuni e gli azionisti privati si traducono sostanzialmente in un'imposta implicita che grava sugli utenti. I margini di manovra che molti Comuni possono trarre da queste entrate rischiano però di essere compromessi dal fenomeno della riduzione o stazionarietà degli utili che sta caratterizzando gli ultimi anni, proprio mentre diventano più stringenti i vincoli del Patto di stabilità e si riducono i trasferimenti agli Enti locali.

D'altra parte sembra esistere un legame molto stretto anche fra le restrizioni indotte dal PSI e dai tagli ai trasferimenti statali e i vari tentativi effettuati dagli Enti locali di limitarne l'impatto attraverso il ricorso a forme alternative di finanziamento, in particolare per gli investimenti. Sotto questo profilo il protagonismo degli Enti locali nell'ultimo decennio è cresciuto considerevolmente ma, anche in questo caso, con differenze territoriali significative. Il **capitolo 6** si concentra su tali aspetti e propone una analisi specifica con riferimento all'area meridionale.

Per il finanziamento dei propri investimenti, l'Ente locale oggi si trova davanti alla concreta scelta di dover continuare ad operare in modo classico, attendendo il trasferimento in conto capitale proveniente dall'Amministrazione centrale o dai fondi del POR (Programma Operativo Regionale) o, in alternativa, di dover "attrezzare" la sua gestione finanziaria rendendola più dinamica ed aperta a nuove soluzioni.

La normativa sempre più orientata al decentramento delle responsabilità di governo con contestuali tagli ai trasferimenti erariali; la privatizzazione della Cassa Depositi e Prestiti; l'avvento e la regolamentazione dei buoni obbligazionari e del *project financing* (la cui normativa in Italia risale al 1998), hanno comportato trasformazioni profonde nelle modalità di gestione dell'Ente locale. Si è fatto strada un nuovo modo di concepire la finanza al servizio dell'amministrazione, a sua volta tendenzialmente da assimilare a un'impresa. Tuttavia, solo in parte esso si è concretamente affermato, con ricadute soltanto parziali sullo sviluppo delle professionalità dedicate.

I limiti più evidenti si riscontrano nel Mezzogiorno, in cui è ancora forte il ricorso al mutuo tradizionale e limitato l'utilizzo di strumenti di finanza più innovativi e complessi (ad esempio i titoli obbligazionari). Un dato su cui porre attenzione è rappresentato dal fatto che il Sud, per il prossimo quindicennio, beneficerà ancora delle risorse UE del Quadro Comunitario di Sostegno per l'Obiettivo 1. Ciò ha indotto gli enti a sviluppare più la funzione progettuale che finanziaria, dirigendo le spese verso l'elaborazione di studi di fattibilità per la realizzazione di infrastrutture con tali fondi UE. Tuttavia, passi avanti sono stati fatti inserendo meccanismi di premialità per gli Enti locali che dimostrano di saper attivare investimenti privati.

Dal lato del settore bancario, un importante cambio di rotta è avvenuto in seguito alla progressiva trasformazione e privatizzazione della Cassa Depositi e Prestiti contestualmente all'introduzione di norme che hanno determinato un'apertura del mercato ad altri soggetti bancari (è il caso della legge 403/90).

Fra i fattori di criticità che ancora ostacolano un'adeguata diffusione degli strumenti di finanza innovativa a sostegno degli investimenti delle Amministrazioni locali – in particolare nel Sud – vi è invece la mancanza di un sistema informativo integrato sulle operazioni di finanza attivate e

attivabili dagli Enti locali, ovvero una sorta di osservatorio sugli strumenti finanziari che fornisca informazioni certe e tempestive.

Dall'evidenza empirica che, comunque, è stato possibile reperire emerge una sostanziale prevalenza negli Enti locali della forma "classica" del mutuo: nel Centro-Nord si raggiunge una percentuale di utilizzo dell'83-89%, mentre nel Mezzogiorno si va oltre il 95 per cento.

L'utilizzo di emissioni obbligazionarie rimane ancora esiguo nel Mezzogiorno, rappresentando solo poco più del 10% dei BOC e dei BOP emessi dalle Amministrazioni locali per volume, contro il 48,9% del Centro ed il 40,9 del Nord. Connessa a tali evidenze è anche la tematica relativa al *rating*: solo 4 Province e 3 Comuni meridionali – sui 47 in Italia che hanno questa forma di accreditamento – fanno ricorso a tale strumento. Il fenomeno del generale ricorso al *rating* solo da parte di enti di una certa dimensione, invece, è tipico di tutto il Paese.

Rispetto al *project financing* si osserva una maggiore dinamicità. Con la previsione normativa della Legge 415/98 e l'introduzione successiva dell'Unità Tecnica di Finanza di Progetto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha ben affiancato alcune significative operazioni, lo strumento si è andato via via diffondendo nella mentalità degli Enti locali. A ciò hanno contribuito anche le Regioni che hanno attuato nei confronti degli Enti locali un'opera di sensibilizzazione e comunicazione importante (ad esempio la Regione Campania ha costituito al suo interno un'Unità specifica sul tema della finanza di progetto). Di rilievo è stata, altresì, la previsione nei POR di specifiche *premierità* agli enti che avessero inserito nei progetti di investimento la formula del *project financing*. Tale attivismo si è riflesso nella proliferazione degli avvisi di ricerca del promotore nel Sud, sebbene bisognerebbe verificare quanti di questi si traducono in effettive infrastrutture. Il gran numero di avvisi indica una buona propensione degli enti ad affidare questa "materia" ai privati. Per l'applicazione di tale strumento, tuttavia, rimangono ancora problematiche normative, amministrative e finanziarie (connesse per lo più ai flussi di cassa non adeguati che le piccole e piccolissime opere generano: l'importo medio delle opere è di 7,7 milioni di euro).

Un processo di apertura alle forme innovative di finanziamento sembra dunque essere stato avviato. Affinché possa proseguire e consolidarsi è necessario, però, il potenziamento del personale dedicato e una maggiore diversificazione delle competenze all'interno delle strutture, anche tramite ulteriori investimenti in formazione. Servirà perciò una formazione diretta a creare figure professionali specialistiche, non solo nella gestione del mutuo di tipo classico, ma anche nella funzione innovativa, così da essere in grado di

valutare soluzioni ottimali che garantiscano le risorse per l'investimento o il mantenimento dell'equilibrio del bilancio di ogni ente.

Si è già ricordato nelle pagine precedenti che molte componenti influenzano la variabilità interregionale dei comportamenti di spesa degli Enti locali; una delle più significative è senza dubbio quella che riguarda la gestione dei servizi socio-assistenziali, ovvero il *welfare* locale, tema affrontato nel **capitolo 8**. L'assenza di una normativa di settore, il costo dei servizi e altri fattori, culturali e istituzionali, hanno portato alla formazione di profonde differenze territoriali nell'offerta di questi servizi locali. Si tratta di una "cittadinanza differenziata": criteri e condizioni di accesso alle prestazioni sono molto diversi; in alcune aree i servizi locali di assistenza sono pressoché inesistenti. A tali carenze suppliscono solo parzialmente le tutele pubbliche nazionali. Con la legge 328 del dicembre 2000 si mirava a: ridefinire e potenziare l'assetto di alcune tutele assistenziali nazionali (trasferimenti monetari); integrarle con il sistema dei servizi pubblici locali di assistenza; ridurre le disparità esistenti sul territorio nell'offerta di questi servizi, di competenza dei Comuni; avviare la regionalizzazione dei servizi stessi.

L'attuazione seguita è stata però molto parziale e, per ora, rimane limitata ai servizi locali e basata sul co-finanziamento Stato-Regioni e Regioni-Enti locali delle politiche sociali.

In assenza del riordino delle prestazioni assistenziali statali, era lecito supporre che il potenziamento dei servizi avrebbe dovuto riflettersi in una crescita della spesa locale. L'impatto atteso della legge 328 e del Fondo Nazionale delle politiche sociali consisteva, quindi, in un aumento della spesa socio-assistenziale dei Comuni, soprattutto in quelle ripartizioni storicamente sotto-dotate dei servizi in oggetto.

I dati mostrano che la spesa dei Comuni dopo l'introduzione della 328 è aumentata. Ma con una dinamica non diversa da quella verificatasi negli anni precedenti. Inoltre, la spesa non è aumentata nelle aree storicamente sotto-dotate mentre ha continuato a crescere al Centro-Nord, dove gli enti avevano già sperimentato nei primi anni '90 l'offerta di alcuni nuovi servizi e interventi; mantenendo - se non accrescendo - quelle condizioni differenziate in cui già si trovava.

Un importante strumento per il governo equilibrato delle prestazioni e servizi sociali, richiamato come essenziale dalla stessa legge 328/2000, è rappresentato dall'ISEE (Indicatore di Situazione Economica Equivalente). Il **capitolo 9** ripercorre problemi e soluzioni che sono stati posti sul tappeto nel corso della lunga fase di gestazione e affinamento dello strumento. Ne focalizza gli aspetti critici e le insufficienze, sviluppando l'analisi dalla questione iniziale della scelta dell'unità di misura: metro del reddito o metro

del consumo? L'analisi affronta poi il problema della presa in considerazione del patrimonio fra le variabili chiave con cui l'ISEE viene costruito e valuta i pro e i contro della scelta finale di adottare uno schema ISEE unico, non diversificato per le diverse finalità possibili

Il D.Lgs. 130/00 ha modificato l'ISEE, fissando nel 20% la quota da considerare ai fini della componente patrimoniale e affidando all'INPS la gestione di una banca dati centralizzata volta a gestire le dichiarazioni sostitutive uniche (DSU), valide per tutte le prestazioni che una famiglia intenda richiedere. Tuttavia, una qualche flessibilità è stata introdotta con l'art. 3 del decreto 130 che prevede la possibilità, da parte degli enti erogatori, di introdurre "criteri ulteriori di selezione dei beneficiari". In concreto, l'ISEE unico, gestito dall'INPS, non ha completamente "sfondato". Se, da un lato, il suo utilizzo si è esteso anche a livello locale, molti sono i casi in cui tale strumento è stato ritenuto inapplicabile, sia a livello decentrato sia a livello centrale, e molti sono gli indicatori alternativi. In generale, la scelta di strumenti diversi dall'ISEE viene giustificata con i limiti di questo indicatore, e tra questi limiti si sottolineano in particolare il riferimento al reddito lordo piuttosto che netto, la mancanza di flessibilità, la definizione di nucleo familiare e anche la scala di equivalenza adottata. Neanche sul ruolo del patrimonio si è giunti ad un'impostazione consensuale.

L'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale suggerisce di ripensare l'impostazione del D.Lgs. 130/00, eventualmente recuperando almeno in parte la flessibilità prevista dal precedente D.Lgs. 109/98. In materia va ancora superato, probabilmente, un certo scetticismo reciproco tra i sostenitori del massimo decentramento e quelli della centralizzazione assoluta, e soprattutto tra le diverse amministrazioni. In particolare, si ritiene che la costruzione di un'unica banca dati sia essenziale per migliorare la trasparenza delle operazioni effettuate attraverso il *welfare state* e minimizzare le richieste di autodichiarazione ai cittadini, ma questa scelta si giustificerebbe veramente se venissero introdotti i dati sull'effettiva concessione di agevolazioni, e se fossero rese possibili e di facile effettuazione le interrogazioni al sistema centrale da parte degli enti erogatori: in questo modo diverrebbe possibile controllare gli effetti complessivi dello stato sociale e, dunque, fare un passo avanti significativo nella conoscenza degli effetti distributivi della spesa pubblica.

Problemi e prospettive

Per provare ad avanzare alcune indicazioni prospettive è necessario collocare le analisi svolte nel Rapporto all'interno del quadro socio-economico e territoriale di riferimento, che è profondamente mutato negli ultimi anni per almeno tre ordini di considerazioni:

- a) la crescente terziarizzazione dell'economia ha cambiato in misura significativa la geografia delle attività economiche, in particolare nelle aree urbane, promuovendo lo sviluppo di diverse tipologie di attività di servizio (servizi alla persona e alle imprese, grande distribuzione ecc.) che, insieme alla conseguente trasformazione della struttura sociale della popolazione, hanno reso più sofisticate le caratteristiche qualitative della domanda di servizi verso gli Enti locali;
- b) la dinamica demografica ha comportato una crescente richiesta di servizi locali. Essa è caratterizzata da un progressivo invecchiamento della popolazione autoctona che si frammenta in unità familiari sempre più piccole e dipendenti dall'aiuto esterno, in parallelo ad un aumento degli immigrati che diventano un gruppo sempre più rilevante nella domanda di abitazione, di istruzione, di assistenza;
- c) la competizione economica trova nuovi livelli territoriali di riferimento: a quello continentale si affianca quello locale, fra sistemi urbani, con la conseguente domanda di "qualità territoriale" e di infrastrutture strategiche, materiali e immateriali.

In conclusione, gli Enti locali devono svolgere oggi un ruolo strategico nel garantire i livelli di benessere e nella creazione di economie esterne per i sistemi economici locali. A fronte di una domanda di intervento locale sempre più qualificato, però, gli Enti locali si sono trovati spesso di fronte all'impossibilità di offrire risposte adeguate, soprattutto a causa della difficile situazione della finanza pubblica nel nostro Paese. Il rapporto mette in evidenza, in tutte le sue parti, gli elementi di questa dissociazione fra aspettative e possibilità operative, fra domanda di *welfare* e di fattori di competitività locale da un lato e difficoltà di finanziamento, vincoli e diseconomie dimensionali dall'altro.

Anche in termini prospettici si riscontrano rilevanti ostacoli di natura politico-istituzionale, economica e territoriale per il superamento di questa situazione.

Il primo tipo di ostacoli è di natura politico-istituzionale. Un primo elemento rilevante è costituito dalla resistenza al decentramento esercitata dall'Amministrazione centrale, sottoposta simultaneamente ad una pressione

sia dall'alto (U.E.) che dal basso. Sembra ripetersi dopo trenta anni la vicenda della creazione delle Regioni a statuto ordinario che fu seguita, dopo soli due anni, dall'accentramento tributario: oggi alla riforma del Titolo V fanno infatti seguito la sua mancata attuazione, la sospensione dei già limitati margini di autonomia fiscale e una declinazione progressivamente più restrittiva del Patto di Stabilità Interno. A questo elemento si aggiunge la perdurante precarietà del tessuto delle autonomie locali italiane, nell'incertezza sull'evoluzione del processo di riforma costituzionale e nonostante un certo consolidamento che era stato garantito dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali (D.Lgs. 267/00).

Il secondo problema è di natura economica. Il decentramento, secondo alcuni autori, è un lusso per Paesi ricchi che l'Italia non può permettersi in questo momento di stagnazione, avendo fra l'altro alle spalle un debito pubblico di così ampie dimensioni. Forse questa conclusione è eccessivamente drastica e pessimistica, ma resta il fatto che progressive restrizioni nella spesa pubblica indotte dai vincoli europei e dalla bassa crescita del sistema economico accentuano le difficoltà sia di operare trasferimenti di competenze da un livello di governo all'altro (che raramente sono a costo zero), sia di usare la leva fiscale locale senza timore di ostacolare la ripresa del sistema. La fiscalità locale, poi, dovrebbe essere rivista per assicurarle quella elasticità del gettito alla dinamica economica che ormai, specialmente per i Comuni, è ridotta al minimo.

L'attuazione del decentramento è, infine, particolarmente problematica in Italia per i forti divari territoriali nello sviluppo che la contraddistinguono, tra i più alti in Europa. In questa situazione l'autonomia rischia di essere vista più come fonte di iniquità che di manifestazione di differenti preferenze, anche se è facile riscontrare come decenni di sostanziale accentramento non abbiano significativamente attenuato le differenze di dotazione di servizi fra le diverse aree del Paese. L'analisi compiuta nel Rapporto sugli andamenti di lungo periodo della spesa e della pressione fiscale locale mostra che c'è una spontanea tendenza alla divaricazione dei comportamenti, ogni volta che i margini di autonomia sono più alti, ma anche che le preferenze a favore dell'intervento pubblico non si differenziano semplicemente in base alla divisione Nord-Sud. A regioni che presentano un alto livello di intervento pubblico da parte di Comuni e Province si affiancano, alle stesse latitudini, aree a bassa pressione fiscale e con maggiore presenza degli operatori privati. Le differenze di comportamento, a seguito dei recenti vincoli della legge finanziaria, si sono di nuovo contratte nel periodo più recente, ma resta il problema di fondo delle elevate divaricazioni strutturali nelle preferenze, nei costi e nelle capacità fiscali che l'attuazione dell'art. 119 e la riforma conseguente della fiscalità e dei trasferimenti non potranno eludere.