



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in

Economia Aziendale

**IL DECENTRAMENTO FISCALE:
UN CONFRONTO FRA PAESI EUROPEI**

**FISCAL DECENTRALIZATION:
A COMPARISON ACROSS EUROPEAN
COUNTRIES**

Relatore:

D.ssa Raffaella Santolini

Rapporto Finale di:

Nouha Zakariya

Anno Accademico 2018/2019

A tutte le persone che mi vogliono bene

INDICE

Introduzione	4
Capitolo 1 Il decentramento: teorie economiche e finanziamento degli enti di governo locale	6
1.1 Il decentramento	6
1.1.1 Il sistema funzionale	8
1.1.2 Il sistema della decentralizzazione spaziale	9
1.1.3 I sistemi federali	10
1.2 Il teorema di Tibeout	11
1.3 Il teorema del decentramento di Oates	14
1.4 Il principio di sussidiarietà	15
1.5 Il federalismo fiscale	18
1.6 La perequazione fiscale	21
Capitolo 2 Il decentramento fiscale in Italia e in Belgio: due Paesi europei a confronto	24
2.1 <i>Excursus</i> storico del processo di decentralizzazione in Belgio ed in Italia	24

Conclusioni	35
Bibliografia	37
Sitografia	40

INTRODUZIONE

Il decentramento fiscale ha sempre più caratterizzato, nel corso degli anni, la storia e l'approccio dominante dei vari governi nel contesto europeo. Esso viene definito come quel processo che permette ai governi centrali di delegare alcune funzioni e responsabilità ai governi locali per rispondere in modo specifico alle esigenze di un determinato territorio, e che allo stesso tempo consenta di garantire una maggiore efficienza e flessibilità degli apparati governativi.

Il presente lavoro di tesi focalizza l'attenzione sul decentramento fiscale e le implicazioni che questo sistema comporta. La tesi si articola in due capitoli. Nel primo capitolo, l'attenzione viene posta sulle teorie del decentramento e sulle sue diverse configurazioni: sistema funzionale, sistema del decentramento spaziale e sistema federale. Si esplicitano, inoltre, i modelli teorizzati per spiegare tale fenomeno e il principio di sussidiarietà, che consente di avvicinare il sistema politico alle esigenze disomogenee dei cittadini. Nel secondo capitolo, invece, si mettono a confronto i sistemi governativi del Belgio e dell'Italia, attraverso i modelli presentati nel primo capitolo, marcando quelli che sono le ragioni storiche e gli elementi fondamentali che hanno portato alla devoluzione belga e al

decentramento regionale italiano. Nonostante il processo di decentramento fiscale, che ha contribuito allo snellimento ed efficientamento della struttura organizzativa degli Stati, rimane ancora oggi essenziale il ruolo svolto dal Governo centrale, che mantiene funzioni di coordinamento, allocazione e la relativa funzione redistributiva delle risorse e mantiene una posizione predominante in termini di competenza esclusiva su alcune materie chiave.

Capitolo 1

IL DECENTRAMENTO: TEORIE ECONOMICHE E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI DI GOVERNO LOCALE

1.1 Il decentramento

Il decentramento consiste nel trasferimento di responsabilità dal governo centrale ai governi locali. Questo processo è avvenuto in quasi tutti i Paesi industrializzati e in via di sviluppo. I governi molto accentrati hanno creato una forma di decentramento mentre quelli decentralizzati hanno conferito maggiori poteri ai governi locali.

Alla base del decentramento c'è il principio della sussidiarietà secondo il quale le attività e le funzioni politiche vanno svolte dai livelli più bassi di governo, cioè più vicini alla popolazione, come i Comuni e i Distretti.

Con il decentramento i governi locali possono avere un diverso grado di autonomia nella gestione della spesa pubblica a seconda della forma di decentramento. Questo comporta un'autonomia tributaria e una capacità di programmazione e conseguentemente la responsabilità di redigere un bilancio.

In ogni ordinamento statale è necessaria una forma territoriale di governo con

organismi decentrati in grado di assumere decisioni nella propria giurisdizione. Questa struttura impone, in certi casi, l'assunzione e l'attuazione di alcune (o molte, a seconda dei sistemi) decisioni a livello centrale. In altri casi la decisione e l'attuazione spetta ai governi locali. In altri casi ancora c'è discordanza tra chi assume le decisioni e chi le applica.

Si possono distinguere tre modelli di governo locale come evidenziati nella figura 1.1:

- sistema funzionale;
- sistema della decentralizzazione spaziale;
- sistemi federali.

Figura 1.1. – I modelli della decentralizzazione



Fonte: da Paolo Bosi, (2015) *Corso di Scienza delle finanze*, Il Mulino, settima edizione, Capitolo 1 pag. 4.

1.1.1 Il sistema funzionale

Il sistema funzionale è principalmente adottato dagli stati centralizzati, in cui ai vari enti locali, competenti sull'intero territorio nazionale, viene assegnata una sola responsabilità o funzione sulla base di leggi deliberate dal Parlamento e valide su tutto il territorio nazionale, attuate poi dai suddetti enti locali o regionali.

Il settore dell'istruzione è un classico esempio per descrivere il sistema funzionale; infatti le decisioni vengono prese a livello parlamentare e poi ministeriale, ma la gestione è attribuita ai Provveditorati agli studi e alle varie unità scolastiche secondo una struttura rigorosamente gerarchica, infatti gli enti locali sono i delegati del governo centrale nell'attuazione delle sue direttive. Nel sistema funzionale non è necessario un bilancio statale unico. Le spese dei vari Ministeri ed enti centrali vengono finanziate da imposte di scopo, cioè imposte direttamente indirizzate alla loro copertura.

Il sistema funzionale si prefigge di uniformare, sull'intero territorio nazionale, l'accesso ai servizi pubblici da parte dei cittadini ed un'elevata efficienza nella loro gestione. Questo modello è entrato in crisi nei Paesi sviluppati a causa delle difficoltà di controllo da parte del governo centrale delle attività dei diversi governi locali.

È possibile distinguere questo modello in:

- sistema prefettizio, tipica forma di governo locale della Francia repubblicana (fino alla decentralizzazione del 1981) dove il Prefetto indirizzava e coordinava uffici locali dei Ministeri e gli enti locali;

- sistema funzionale, tipico in Italia fino alla riforma regionale del 1970, dove il Prefetto aveva competenze soprattutto nell'ambito dell'ordine pubblico e dell'assistenza. Per quanto riguarda gli altri temi, il controllo del governo centrale era attuato dalle Direzioni regionali e principalmente dei Ministeri.

Una versione più attuale di sistema funzionale è il sistema dell'autonomia funzionale, che concede una speciale autonomia di governo.

1.1.2 Il sistema della decentralizzazione spaziale

Nel sistema della decentralizzazione spaziale si ha una ripartizione di responsabilità tra governi di diverso livello, che hanno autorità politica ed una competenza territoriale, i cui organi di governo sono eletti dal popolo, infatti: “ Le unità locali, sono autonome, indipendenti e considerate chiaramente come livelli separati di governo, sui quali le autorità centrali, esercitano un esiguo livello di controllo, semmai lo esercitano”¹.

¹ Rondinelli, D.A., G.S. Cheema, Implementing Decentralization policies: an introduction, in Rondinelli, D.A., G.S. Cheema (a cura di), *Decentralization and Development*, Sage Publication, Londra, 1983, pag. 22.

Gli enti locali non sono finanziati esclusivamente dal governo centrale, ma di norma hanno delle entrate proprie, in quanto responsabili di determinate competenze e per questo dispongono di un loro bilancio.

Il sistema della decentralizzazione spaziale ha trovato piena applicazione nei Paesi scandinavi dove i governi sub-nazionali governano in piena autonomia, limitata solo da norme generali di legge, circa il 50% della spesa pubblica complessiva.

Nel sistema della decentralizzazione spaziale sono inclusi i sistemi regionali, adottati in Paesi come l'Italia, la Francia e la Spagna. Nel sistema regionale, il governo centrale cede poteri legislativi e/o amministrativi alle Regioni.

In definitiva si può notare che il sistema funzionale e quello della decentralizzazione spaziale si pongono due obiettivi differenti: il primo quello di controllo e di uniformità di trattamento; il secondo quello di dare rilevanza alla responsabilità e alla soddisfazione delle preferenze eterogenee dei cittadini.

1.1.3 I sistemi federali

Nei sistemi federali ci sono due (o, come nel caso del Brasile, tre) sfere autonome di governo, cioè il governo federale e gli Stati Federati, che nell'ambito dei loro poteri operano autonomamente e sono gerarchicamente indipendenti tra di loro. Il sistema federale classico è frutto di un'intesa tra Stati Federati e oltre a garantire maggiori competenze, come i sistemi di decentralizzazione spaziale,

garantisce in particolar modo il mantenimento delle loro competenze e, quindi, della loro autonomia. La modifica delle competenze degli Stati Federati è possibile solo mediante un processo di revisione costituzionale, in alcuni sistemi, con approvazione della maggioranza di essi.

Il modello federale può offrire un alto grado di decentralizzazione.

1.2 Il teorema di Tiebout

Nel 1954, secondo l'economista *Paul Samuelson* è possibile arrivare ad un punto di ottimo paretiano solo in presenza di uno Stato pianificatore che conosce perfettamente le preferenze di tutti i suoi cittadini. Nel 1956 *Charles Tiebout* si contrappone a *Samuelson* pur ammettendo che “per i beni pubblici nazionali questo meccanismo non esiste. Quantunque si possa, in teoria, individuare la quantità efficiente di un bene pubblico nazionale da produrre, non è possibile basarsi sulle normali transazioni di mercato per ottenerla. Poiché gli individui non rivelano le proprie preferenze, occorre ripiegare su un meccanismo politico per decidere la quantità. E poiché questa è unica per tutta la collettività, alcuni rimarranno necessariamente insoddisfatti”².

L'obiettivo di *Tiebout* è quello di trovare un modello a livello locale che garantisca l'efficienza nella produzione e fornitura di beni e servizi pubblici

²G. Brosio-S.Piperno, *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo*, Giappichelli, 2009, pag.72.

locali. Secondo il meccanismo di Tiebout, a livello locale come a livello nazionale la quantità di beni pubblici offerta è quella decisa dalla maggioranza con il voto. La minoranza insoddisfatta può celare le proprie preferenze e “votare con i piedi”, cioè muoversi verso territori in cui sono maggiormente soddisfatte le loro esigenze anche riguardo i prezzi dei servizi forniti. In tal modo è possibile produrre beni e servizi pubblici rispettando le preferenze di tutti i cittadini. La libera mobilità tra gli enti locali porta ad una concorrenza paragonabile a quella del mercato privato. Mentre nel caso di beni privati i cittadini dimostrano le loro preferenze acquistandoli, nel caso dei beni pubblici locali le preferenze si esprimono spostandosi da un ente ad un altro³. Tiebout nel suo modello cerca di spiegare questa similitudine attraverso sette condizioni:

- 1) la perfetta mobilità dei consumatori verso le giurisdizioni che meglio soddisfano le loro preferenze;
- 2) perfetta conoscenza dell’offerta di beni e servizi dei governi locali e delle imposte necessarie per finanziarli;
- 3) nessun limite alla mobilità individuale per ragioni occupazionali (si ipotizza che il reddito dei cittadini non deriva da attività private di produzione);

³ Murrer R. (2011), *Il Federalismo fiscale*, Milano, pag 11.

- 4) presenza di tante giurisdizioni quante ne sono necessarie per soddisfare le preferenze di tutti i cittadini;⁴
- 5) assenza di *spillover* tra giurisdizioni confinanti, dovute alla loro offerta di beni e servizi locali;
- 6) indipendenza di ogni comunità nella scelta della tipologia e quantità di beni pubblici e la loro dimensione attuale è rappresentata dal numero dei cittadini residenti che permette di minimizzare i costi dei beni dell'offerta;
- 7) tentativo di ogni giurisdizione di raggiungere il numero ottimale di residenti.

Le giurisdizioni con bassa concentrazione demografica richiameranno a sé i residenti dalle comunità ad alta densità demografica, mentre quelle che avranno raggiunto l'equilibrio cercheranno di mantenerlo nel tempo.

Da questa perfetta mobilità, come teorizzato da *Oates*, deriva l'uniformità delle preferenze in ciascuna giurisdizione, però per potersi realizzare il cittadino dovrebbe essere perfettamente razionale, cioè non influenzato né dai legami affettivi né dalla ricerca di un lavoro. Questo non corrisponde alla realtà dei fatti ad eccezione di piccoli spostamenti nelle zone confinanti. Oltremodo, *Tiebout*, nel suo modello non analizza la problematica della congestione di una certa risorsa, riscontrabile quando il numero dei fruitori supera la dimensione della risorsa stessa. La libera mobilità è causa anche della stratificazione della popolazione in

⁴ Non esistono vincoli alla creazione di nuove comunità.

base al reddito e ai servizi offerti portando alla concentrazione di certe categorie sociali nella giurisdizione con più ampia offerta di servizi che soddisfano le loro preferenze.

Wallace Oates, nel 1969, mise in discussione la validità del modello di *Tiebout* attraverso uno studio empirico condotto su cinquantatre comuni dello Stato del New Jersey, rilevando l'importanza delle variabili fiscali nella scelta del territorio di residenza, ma al tempo stesso non sono l'unico fattore che influisce nella decisione⁵.

1.3 Il teorema del decentramento di Oates

Alla base della teoria del federalismo fiscale c'è il teorema del decentramento di *Oates*. Secondo *Wallace Oates* è possibile dimostrare, che un'offerta di beni centralizzata porta ad una maggiore perdita di benessere per gli individui in confronto ad un sistema decentralizzato, nel caso in cui:

- c'è omogeneità di preferenze dei cittadini all'interno della giurisdizione e disomogeneità di preferenze tra cittadini di giurisdizioni differenti;
- il governo centrale ha un'unica politica su tutto il territorio nazionale senza distinzione;
- il costo medio è costante, non ci sono effetti di traboccamento.

⁵ Fossati A., Levaggi R., (2009). *Dal decentramento alla devolution: il federalismo fiscale in Italia e in Europa*, Franco Angeli Editore, pag. 43.

Avendo i cittadini di un determinato territorio le stesse preferenze, con una soluzione decentralizzata della produzione di beni e/o servizi pubblici si avrebbe una congruenza tra quantità offerta e quantità domandata e non si avrebbero perdite di benessere, mentre nel sistema centralizzato la quantità offerta coincide con la quantità media delle preferenze delle singole giurisdizioni.

Con il sistema decentralizzato la quantità offerta di beni e servizi è quella decisa, per votazione, dall'elettore mediano. La regola dell'elettore mediano vale anche in caso di sistema centralizzato, ma ovviamente vengono valutate le preferenze di tutti i cittadini.

Analizzando l'ipotesi di preferenze disomogenee, il numero di persone soddisfatte è maggiore nel sistema decentralizzato, ma valutando le perdite di benessere e i guadagni, la soluzione centralizzata potrebbe essere preferibile se la disomogeneità media delle preferenze è minore a livello nazionale che a livello locale.

Secondo la teoria economico-utilitaristica è migliore la soluzione centralizzata, avendo come fine la massimizzazione del benessere sociale.

Nel sistema democratico, essendo fondato sulla maggiore percentuale di individui soddisfatti, si verte verso una soluzione decentrata.

1.4 Il principio di sussidiarietà

In base al principio di sussidiarietà bisogna dare priorità all'azione del livello di governo più basso possibile della gerarchia di riferimento e si può distinguere in principio di sussidiarietà orizzontale e principio di sussidiarietà verticale. Il principio di sussidiarietà orizzontale ha l'obiettivo di dare più potere ai cittadini nei rapporti con lo Stato e metterli in condizione di partecipare alle decisioni istituzionali che riguardano le realtà sociali a loro più vicine. La sussidiarietà orizzontale si affermò in contrapposizione al totalitarismo degli anni Trenta, sostenendo le associazioni che difendevano la dignità e i diritti fondamentali dei cittadini.

Il principio di sussidiarietà verticale afferma, invece, che “i problemi dovrebbero essere affrontati e risolti dall'autorità competente collocata al livello più basso possibile della scala gerarchica”⁶. Il principio di sussidiarietà verticale è quello ispiratore delle relazioni intergovernative, principalmente dei sistemi federali ed è diventato uno dei criteri ispiratori della legislazione dell'Unione Europea. È stato introdotto con il Trattato di *Maastricht*, firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1 novembre 1993. L'articolo 5, recita “*La Comunità agisce entro i limiti dei poteri conferiti ad essa da questo Trattato. Nelle aree che non ricadono entro la sua competenza esclusiva, la Comunità svolgerà la propria*

⁶ Brosio, G., Piperno, S. (2009) *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria alle istituzioni del federalismo fiscale*, Giappichelli, pag. 5.

azione secondo il principio di sussidiarietà, solo se e nella misura in cui gli obiettivi che si prefigge con la propria azione non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque in ragione della loro dimensione o degli effetti dell'azione proposta essere meglio conseguiti dalla Comunità”⁷.

Il fine del principio di sussidiarietà è di avvicinare l'attività decisionale al cittadino. Con un'analisi più approfondita, però, si rileva una sua inadeguatezza a contrastare l'accentramento delle azioni. Il principio di sussidiarietà ha due valenze:

- valenza giuridica;
- valenza politica.

La valenza giuridica permette il ricorso alla Corte di Giustizia nel caso in cui gli Stati membri ritengono che la Comunità sia andata al di là delle proprie competenze e nessuna azione è immune dal suddetto ricorso. La valenza politica rappresenta l'impegno del governo che lo ratifica, a limitare le proprie azioni quando danneggiano governi gerarchicamente inferiori. L'impegno sottoscritto è limitato, nell'art. 5 del Trattato di *Maastricht*, dalla condizione di non sufficienza degli interventi degli Stati membri a causa della loro inefficacia o scarsa ampiezza.

⁷ Bosi, P. (2015). *Corso di Scienza delle Finanze*, Il Mulino, settima edizione, pag. 6.

L'accezione generica di condizione di non sufficienza non pone vincoli all'azione della Comunità, anzi potrebbe agevolare la centralizzazione degli interventi legislativi a suo favore.

1.5 Il federalismo fiscale

La "Teoria del federalismo fiscale" si occupa di come ripartire le funzioni e le risorse finanziarie del settore pubblico tra diversi livelli di governo interconnessi tra di loro. Il federalismo fiscale ha come scopo la definizione delle responsabilità e delle fonti di finanziamento di ogni livello di governo nel modo più efficiente ed equo possibile, per massimizzare il benessere sociale. Per questo sistema di governo hanno mostrato sempre molto interesse gli USA e il Canada, Paesi nei quali i governi locali hanno sempre avuto un ruolo importante nell'erogazione di molti servizi pubblici, soprattutto istruzione, sanità, servizi sociali, trasporti, sicurezza e sviluppo economico. Negli ultimi anni, il federalismo fiscale è entrato anche nel dibattito di altri Paesi, soprattutto all'interno dell'Unione Europea, in quanto negli ultimi venti anni è stato protagonista delle riforme economiche di molti Paesi all'interno di essa.

Le problematiche riguardanti l'interconnessione tra le politiche monetarie e le politiche fiscali degli Stati membri dell'Unione Europea mettono in luce le difficoltà di gestione dei governi europei.

In una prospettiva federale i Governi nazionali degli Stati membri sono subalterni al Consiglio europeo, alla Commissione europea e al Parlamento europeo, anche se questi ultimi per ora hanno poteri limitati. Il governo nazionale o sovranazionale dovrebbe svolgere una funzione stabilizzatrice, cioè ha il compito di effettuare politiche macroeconomiche stabilizzatrici del ciclo economico e di redistribuzione del reddito, mentre i governi locali dovrebbero avere una funzione allocativa delle risorse, dunque di produzione e/o fornitura di servizi pubblici e privati di interesse sociale. I governi locali infatti permettono una maggiore efficienza nella fornitura di beni e servizi ai cittadini, in quanto dovendo agire in un'ambito più ristretto, è più semplice che costi e benefici si eguagliano allineandosi alle preferenze dei cittadini. È necessaria una definizione dei confini in base alla tipologia di servizio offerto per evitare *spillover* e/o esternalità, cioè che i benefici ricadano in altri territori.

Il finanziamento dell'operatore pubblico può essere suddiviso in tre principi:

- 1) principio della controprestazione, secondo il quale l'onere della copertura del costo della spesa pubblica è posto, in tutto o in parte, a carico dei beneficiari;
- 2) principio del beneficio, secondo il quale l'onere della copertura del costo della spesa pubblica è posto a carico dell'intera collettività tramite tributi applicati su basi imponibili considerate una misura dei benefici della spesa pubblica;

3) principio della capacità contributiva, l'onere della copertura del costo della spesa pubblica è a carico dell'intera collettività tramite tributi applicati su differenti basi imponibili che rappresentano una misura generale del benessere.

La giusta divisione del carico tributario tra i diversi livelli di governo dovrebbe avvenire, secondo *Musgrave*, assegnando:

- al governo centrale le imposte con fini di stabilizzazione o con elevato impatto distributivo (prelevate in base al principio della capacità contributiva), o quelle su beni e fattori caratterizzati da forte mobilità (imposta personale del reddito; imposta sui profitti delle società; imposte ACCISE di consumo e produzione; imposta sulle vendite se pagate alla fase di produzione);
- al governo locale, le imposte su fattori immobili o le imposte basate sul criterio del beneficio, anche se gravanti su fattori mobili (imposte sulla proprietà immobiliare; imposte sui consumi; tasse; tariffe).

Per evitare inefficienze, dovute allo spostamento delle scelte nel tentativo di alleggerire il carico fiscale, le imposte su beni, persone o fattori mobili non dovrebbero essere applicate a livello locale.

Le fonti di finanziamento dei governi sub-nazionali sono:

- le entrate proprie (imposte locali, tributi propri e tariffe);
- i trasferimenti intergovernativi;
- indebitamento.

Le imposte, basate sul principio del beneficio, riescono ad incentivare la responsabilità elettorale dei politici locali (circoscrivendo inefficienze e spese eccessive) rispetto alle imposte basate sul principio della capacità contributiva.

I trasferimenti intergovernativi coprono una parte delle spese di competenza degli enti locali, non interamente coperte dalle entrate proprie.

Oggetto di attenzione nello studio della teoria del federalismo fiscale è quale sia la miglior combinazione delle fonti di finanziamento. Alcuni studiosi sostengono l'importanza dei trasferimenti come mezzo di finanziamento a garanzia di una maggiore efficienza ed equità, al contrario altri ne auspicano un minor utilizzo. I trasferimenti, secondo la maggior parte degli studiosi sono giustificati dal lato dell'efficienza e quindi debbono essere impiegati per supplire ai governi locali per le esternalità subite o generate. I trasferimenti fiscali intergovernativi finanziano:

- il 60% circa delle spese sub-nazionali, nei Paesi in via di sviluppo e nelle economie di transizione;
- il 40% circa delle spese sub-nazionali, nei Paesi OCSE⁸.

Grazie ai trasferimenti ai governi locali, i governi centrali possono conseguire tre fini:

- finanziamento, per compensare gli squilibri fiscali verticali;

⁸ Porcelli, F. (2015). *Introduzione alla teoria del decentramento fiscale*, www.didattica.unitus.it/, pag. 20.

- correzione delle esternalità;
- perequazione fiscale, per colmare gli squilibri orizzontali causati dalla distinta distribuzione delle basi imponibili o dei fabbisogni finanziari tra territori.

1.6 La perequazione fiscale

Il finanziamento attraverso i trasferimenti cerca di compensare gli squilibri fiscali verticali per permettere ai governi locali di finanziare le loro spese e per raggiungere i livelli minimi di qualità/quantità imposti dal governo centrale nella fornitura di servizi.

I trasferimenti con funzione di finanziamento devono essere erogati come trasferimenti non vincolati (generalisti o settoriali), per incentivare gli enti locali a cercare delle forme di risparmio sui costi.

I trasferimenti intergovernativi sono un mezzo valido per internalizzare le esternalità⁹ nazionali, mentre un modo per internalizzare le esternalità tra regioni potrebbe essere quello di ampliare i confini territoriali per poter erogare un pacchetto di servizi che uguagli costi e benefici per i cittadini (al margine) oppure

⁹ L'esternalità è l'influenza indiretta (positiva o negativa) esercitata da un soggetto con la sua attività sugli altri. Le esternalità possono distinguersi in base alla loro entità. Alcune riguardano l'intera nazione, altre i territori circostanti.

nel far pagare i non residenti per l'utilizzo dei servizi, ma questo richiede escludibilità.

I trasferimenti perequativi cercano di compensare delle inefficienze orizzontali, per permettere ai governi locali un'uniformità qualitativa e quantitativa nella fornitura dei servizi. La perequazione necessita di una redistribuzione delle risorse per uguagliare la capacità fiscale e/o di spesa dei governi sub nazionali. La perequazione della capacità fiscale cerca di colmare la base imponibile scarsa di alcuni territori. La perequazione della capacità di spesa mira a compensare gli alti costi per la fornitura dei servizi sostenuti da alcuni enti locali.

Una perequazione fiscale efficiente si può avere per mezzo di:

- trasferimenti non vincolati orizzontali tra le giurisdizioni;
- aumenti o riduzioni dei trasferimenti generali concessi a scopo di finanziamento.

Si possono avere delle inefficienze se un unico trasferimento è utilizzato per raggiungere più obiettivi contemporaneamente.

Capitolo 2

DECENTRAMENTO FISCALE IN ITALIA E IN BELGIO: DUE PAESI EUROPEI A CONFRONTO

2.1 *Excursus* storico del processo di decentralizzazione in Belgio ed in Italia

Dopo la separazione tra Belgio e Paesi Bassi, il 7 febbraio 1831, è stata promulgata la Costituzione belga, che è rimasta invariata negli anni sia nel testo che nei principi, ma con innovazioni fondamentali come i due emendamenti che hanno sancito la nascita dello stato federale e delle tre Regioni autonome: Vallonia, *Bruxelles* e Fiandre. Nel ventesimo secolo la lingua ufficiale della politica, degli affari e dell'amministrazione era il francese, parlato sia dall'*élite* borghese che dall'intera comunità, mentre il fiammingo era parlato solamente dalla fascia più povera della popolazione fiamminga. Grazie alla crescita della popolazione e all'introduzione del suffragio universale la popolazione fiamminga acquisì progressivamente maggiore potere a danno della comunità francofona. Dopo varie leggi che hanno portato al reciproco riconoscimento delle diversità linguistiche è stato possibile per la regione vallona e la regione fiamminga adottare come lingua ufficiale rispettivamente il francese e il fiammingo mentre *Bruxelles* rimase bilingue.

A causa della crisi industriale, che investì in particolare il settore tessile negli anni '50-'60, iniziò il graduale declino della Vallonia. Al contrario le Fiandre conobbero un progressivo arricchimento dovuto agli importanti investimenti stranieri allo sviluppo delle industrie di servizi e allo sviluppo delle medie imprese. Questo cambio di fronte, durato trent'anni, portò la regione fiamminga ad acquisire maggiore potere economico e politico che gli permise di richiedere una maggiore autonomia gestionale.

Le varie riforme mirate a modificare il sistema delle relazioni intergovernative portarono negli anni '70 a radicali cambiamenti istituzionali e a forte instabilità nell'assetto vigente. La divisione territoriale-linguistica iniziò nel 1962-63, ancor prima dell'ufficializzazione, nel 1993, del Belgio come Stato federale. Questa suddivisione contribuì all'ascesa dei partiti etnico-linguistici, come il *Vlaams-Block*, che alimentarono le tensioni già esistenti portando ad un rapido processo di devoluzione dei poteri e delle responsabilità alle Regioni, fino a quel momento molto accentrati.

È possibile suddividere la devoluzione del Belgio in cinque fasi. La prima fase è rappresentata dall'introduzione nella Costituzione (il 24 dicembre 1970) delle tre Regioni e delle tre Comunità linguistiche. Questa distinzione è resa necessaria dalla non coincidenza della divisione territoriale con la divisione linguistica. La seconda fase portò alle cosiddette "leggi speciali" (8-9 agosto 1980), riforma che definisce le competenze delle Comunità e l'esatto territorio delle Regioni. La

fusione della Comunità fiamminga e della Regione delle Fiandre portò un maggior potere politico del Parlamento fiammingo in grado di trattare materie legate ad ambedue le Comunità e le Regioni creando un'asimmetria istituzionale a scapito delle altre due Comunità. La terza fase ebbe atto tra il 1988 e il 1989 con la riforma che condusse alla creazione della Regione centrale di Bruxelles-capitale e a varie nuove leggi speciali in cui si attribuivano nuove competenze alle Regioni e alle Comunità (ad esempio come nella cultura, politica industriale, infrastrutture e telecomunicazioni) e leggi speciali in materia finanziaria per dare maggiore autonomia su questo ambito. La quarta fase è rappresentata dalla riforma del 1993 in cui il Belgio divenne ufficialmente uno Stato federale con Regioni e Comunità a cui è riconosciuta una certa sovranità e maggiori competenze rispetto agli accordi di San Michele e San Quintino. La quinta fase coincide con la riforma del 2001 che aggiunse altre materie come l'agricoltura alle competenze delle Regioni e delle Comunità. I partiti fiamminghi volevano più autonomia fiscale mentre quelli francesi chiedevano maggiori risorse per incentivare la cultura. Con l'accordo di San Policarpo si formalizzarono gli aspetti finanziari e si estesero i poteri regionali.

Tabella 2.1 I livelli di governo in Belgio e in Italia

livello di governo	Belgio (10,4) *				Italia (58)	
Comunità	Tedesca (0,06)	Francese (4,1)	Fiamminga (6,1)		—	
Regioni	Vallonia (3,3)	Bruxelles Capitale, (1)		Fiandre (5,9)	15 Regioni ordinarie (49,2)	5 Regioni a statuto speciale** (8,8)
lingua	Tedesco	francese	bilinguismo (francese e olandese)	olandese	italiano	bilinguismo: francese (Valle d'Aosta), tedesco (Trentino Alto Adige)***
Province	10 Province				104 Province	2 Province autonome (Trento e Bolzano)
livello locale	589 Comuni				8.104 Comuni	

* I dati tra parentesi indicano la popolazione espressa in milioni.

** Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna.

*** In queste Regioni, l'Italiano e la lingua della comunità regionale si affiancano come lingue ufficiali.

Fonte: A. Badriotti, M. Fornasini, C. Vaneecloo, (2006). *L'evoluzione della costituzione in Italia: un'analisi delle relazioni fiscali intergovernative*, Rivista di politica economica, Vol. 96(4), pag. 235, Luglio-Agosto.

Come affermato da William Swenden¹⁰ (2003) e illustrato nella tabella 2.1, l'evoluzione federalista del Belgio viene identificata come un approccio *top-down* (dall'alto verso il basso), infatti, come riportato dall'art.1 della Costituzione belga, il Belgio presenta una struttura di governo di tipo federale costituito da Regioni e Comunità, e nell'art.2 e 3 specifica che le Comunità si suddividono per omogeneità dal punto di vista culturale e linguistico: si distinguono, dunque, in Comunità fiamminga, francese e tedesca. Per quanto riguarda le Regioni invece si suddividono in: Vallonia, Fiandre e Bruxelles.

Seguendo un approccio di governo diviso per stadi, le Comunità e le Regioni rappresentano il primo stadio dell'articolazione governativa. Esse hanno competenze legislative e possono emettere decreti aventi forza di legge; mentre è il Governo federale a detenere in maniera esclusiva il potere legislativo. Le Regioni, invece, hanno la funzione di controllare l'operato delle Province e dei Comuni. Al secondo livello, invece, si trovano le Province che supportano la cultura e le attività connesse, e seguendo le disposizioni legislative delle Comunità e delle Regioni, detengono inoltre la funzione di mantenimento delle infrastrutture. Il terzo ed ultimo stadio è ricoperto dai Comuni che, a livello locale,

¹⁰SWENDEN, W., *Belgian Federalism, Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union, relazione presentata al Convegno «RIIA Conference- Governing together in the New Europe»*, presso il Robinson College, Cambridge UK, 12-13 Aprile 2003.

hanno competenze in materie di amministrazione, ordine pubblico e dello sviluppo urbano.

La maggior autonomia decisionale delle unità governative rappresenta la spinta che fa da volano al processo di decentralizzazione. È questa la *ratio* economica che spinge le istituzioni ad intraprendere questo percorso in quanto si basa sul fondamento della teoria del federalismo fiscale, che come afferma Musgrave, allocazione, redistribuzione e stabilizzazione sono le ragioni che sono alla base di ogni livello di governo (Musgrave, 1959). Secondo la teoria del federalismo fiscale, la redistribuzione e la stabilizzazione macroeconomica, dovrebbero essere compito delle autorità centrali, mentre l'allocazione delle risorse dovrebbe basarsi sulla corrispondenza tra l'offerta del bene/o servizio e l'area di produzione: è questo il fulcro su cui si basa il processo di decentralizzazione. Naturalmente, però, le attribuzioni di queste funzioni ai vari livelli di governo non seguono una struttura rigida, poiché il contesto storico e i diversi fattori istituzionali incidono in maniera preponderante sull'evoluzione peculiare del proprio sistema.

L'exkursus istituzionale italiano, così come quella belga, appaiono simili: entrambe hanno raggiunto l'indipendenza nel corso del 1800 e, seppur rappresentano realtà relativamente giovani, ricoprono oggi un ruolo fondamentale nel panorama europeo. La loro storia è stata caratterizzata da una forte centralizzazione, che con il passare degli anni però, si è sempre più indirizzata verso politiche di decentramento distinguibili a seconda dei contesti storici e delle

differenze istituzionali dei due paesi. Le due nazioni, anche dal punto di vista macroeconomico, presentano elementi in comune: “sono relativamente ricchi relazionati agli standard europei.”¹¹

“In Belgio, il livello centrale (federale) di governo spende il 56,6% delle spese pubbliche totali, le Regioni il 27,4% e gli enti locali (Province e Comuni) il 13%. Tuttavia questi dati sottostimano il reale peso delle regioni, in quanto la maggior parte delle spese federali, 60% sono costituite da trasferimenti a livelli di governo inferiori, specialmente alle regioni. Ciò porta ad affermare che il livello di governo regionale spende all’incirca il 70 % delle entrate pubbliche totali” .¹²

In Italia, invece, le regioni con il passare degli anni, hanno raggiunto un livello maggiore di autonomia fiscale, rappresentando quindi, il governo infra-nazionale con il più alto grado di indipendenza. Nella realtà l’assegnazione delle competenze tra i vari livelli di governo, appare complicata in quanto è difficile stabilire chi prevale dal punto di vista decisionale nel caso in cui le competenze

¹¹A. Badriotti,, M. Fornasini, C. Vaneecloo,(2006). *L’evoluzione della costituzione in Italia: un’analisi delle relazioni fiscali intergovernative*, Rivista di politica economica, Vol. 96(4), pag. 247, Luglio-Agosto. L’estensione territoriale dell’Italia è sei volte quella del Belgio, con una popolazione rispettivamente di 58,4 milioni di abitanti opposti a 10,4. I dati si riferiscono alla fonte Eurostat 2006.

¹² Elaborazione di A. Badriotti,, M. Fornasini, C. Vaneecloo,(2006). *L’evoluzione della costituzione in Italia: un’analisi delle relazioni fiscali intergovernative*, Rivista di politica economica, Vol. 96(4), pag. 248, Luglio-Agosto, dei dati Eurostat.

sono condivise e non esclusive. Nonostante ciò, però, in Italia, prevalgono le competenze del governo centrale che si esplicano attraverso gli interventi nel settore pubblico. Alcune competenze vengono assegnate ai diversi livelli di governo locale tanto che le Regioni godono di un'ampia autonomia fiscale e detengono il potere impositivo grazie alla riforma della Costituzione, con riferimento alla decentralizzazione dei poteri.

In contrapposizione, il Belgio ha delegato interamente parte dei suoi poteri. Come si evince dalla tabella 2.2, la giustizia, le relazioni internazionali, le politiche agricole sono le materie di maggior intervento in cui lo Stato ha intrapreso un radicale processo di decentramento garantendo un'autonomia gestionale e maggior flessibilità interna. Alcune materie invece, come la sanità e la previdenza sociale, essendo uno degli elementi cardine di uno Stato, restano di competenza esclusiva del governo federale con le opportune distinzioni tra le diverse regioni. Le funzioni rimanenti inoltre, sono di competenza esclusiva o delle regioni o delle comunità linguistiche.

Seppur Italia e Belgio godono di un sistema ampiamente decentralizzato, le due nazioni presentano delle differenze notevoli: in Italia, nonostante le Regioni godano una certa indipendenza, lo Stato interviene in tutti gli ambiti economici; in Belgio invece le regioni dispongono di una più ampia autonomia seppur con una asimmetria più marcata.

Tab. 2.2 L'allocatione delle competenze tra i livelli di governo in Belgio e Italia

Competenze	Belgio	Italia
<i>Difesa, Ordine Pubblico e Polizia</i>	C	C
Difesa	C	M CL C
Polizia	L	
Mantenimento dell'ordine pubblico		C
<i>Relazioni internazionali, affari esteri, aiuti allo sviluppo</i>	M CR	M CRL M CRL
<i>Istruzione e ricerca</i>	R L R	C
Istruzione (istruzione obbligatoria, formazione professionale, R&D)	R R	M CRL M CR
Biblioteche e attività sportive	C	M CRL M CR
Università		
Cultura	M CR M CR	M CRL
Attività culturali		
Media e comunicazioni, radio e televisione		
<i>Sanità e Welfare</i>		
welfare (sicurezza sociale & welfare, sussidi familiari e pensioni di anzianità, assistenza sociale, cura dei disabili e delle malattie mentali) Sussidi alla disoccupazione e ispettorati del lavoro Ospedali e assistenza sanitaria	M RL M RL M CR M CR M RL M CR CR M	M CRL M CRL M CRL M CRL M CRL M CR M CR
<i>Trasporti e pianificazione del territorio</i>		
Trasporti pubblici		
Costruzione e manutenzione delle infrastrutture di trasporto pubblico (manutenzione delle infrastrutture, lavori pubblici e rete stradale) <i>Pianificazione territoriale</i>		
<i>Commercio, industria, e attività economiche Uffici di collocamento e politiche del lavoro</i>		
<i>Servizi pubblici: ambiente e servizi di emergenza</i>		
<i>Agricoltura</i>		
<i>Fiscalità</i>		

M: competenze condivise tra i livelli di governo; R: competenze regionali; C: competenze delle comunità;

L: competenze locali.

Fonte: A. Badriotti, M. Fornasini, C. Vaneecloo,(2006). *L'evoluzione della costituzione in Italia: un'analisi delle relazioni fiscali intergovernative*, Rivista di politica economica, Vol. 96(4), pag. 249, Luglio-Agosto daCATTOIR P.H., *Fédéralisme et solidarité financière, Etude comparative de six pays*, Bruxelles CRISP, 1998, GÉRARD M., *Fiscal Federalism in Belgium*, relazione presentata al Convegno «Conference on fiscal imbalance», Québec City, 13-14 Settembre, 2001, COMITATO DELLE REGIONI, *Devolution in the European Union and the Candidate Countries*, Bruxelles, 2004, VERMES J.P., *Quelle fiscalité locale pour la nouvelle décentralisation?*, Rapport présenté par M. Jean-Paul Vermès au nom de la Commission fiscale et adopté par l'Assemblée générale du 10 avril 2003, Paris.

Per comprendere appieno il significato di un ordinamento fiscale è necessario analizzare congiuntamente le relative correlazioni tra i diversi livelli di governo di una Nazione al fine di avere una visione unitaria e completa del sistema fiscale che caratterizza il Paese. Sono stati, infatti, introdotti delle regole fiscali che hanno permesso di avere un'identità più forte al fine di limitare il debito e garantire una crescita economica dello Stato nel lungo periodo. Il Belgio, ad esempio, è molto più efficiente dell'Italia. Relativamente alle regole fiscali applicate ai governi locali, per entrambi i paesi, il rispetto di questo accordi ricade sotto la responsabilità dei governi centrali, seppur le Regioni detengono un ampio potere impositivo e influiscono in maniera determinante sul risultato finale e per la realizzazione degli obiettivi prefissati. Nonostante ciò, entrambi i Paesi, hanno contribuito alla realizzazione di un sistema che sia in grado di coordinare e controllare l'operato dei diversi governi locali in modo da decifrare le responsabilità di quest'ultimi. In Belgio, ad esempio, l'Alto Consiglio per le finanze (organo composto da vari esperti di alto profilo di diverse istituzioni) dà l'indirizzo sul coordinamento delle politiche di bilancio in molte aree: si trattano di accordi che permettono alle varie istituzioni di creare una struttura che sia in grado di conciliare gli obiettivi di breve, medio e lungo periodo. L'Italia, invece, a partire dal 1998 ha trasferito alle Regioni i vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno, passando da vincoli nazionali a vincoli infra-nazionali, senza incorrere in

sanzioni a livello locale in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, bensì è lo Stato centrale che ha l'onere di provvedere alla sanzione in caso di superamento dei limiti previsti dal Patto.

CONCLUSIONI

Sulla base di quanto esposto nell'elaborato, il processo di decentralizzazione si presenta come il trasferimento di una parte del potere decisionale dai governi centrali ai governi locali. Il decentramento si può distinguere in diversi sistemi che si differenziano per il grado di autonomia con cui essi si manifestano, e permette ai governi sub-nazionali di partecipare alla crescita e allo sviluppo economico nazionale. I vantaggi che derivano da questa scelta possono essere esposti sotto il profilo organizzativo, politico ed economico.

Il decentramento contribuisce alla riduzione delle esternalità che un sistema economico può presentare; permette di eliminare (o ridurre) le inefficienze del mercato, e consente di rispondere in maniera ottimale alle preferenze dei cittadini. Dal punto di vista amministrativo, invece, garantisce maggiore efficienza ed efficacia gestionale, che grazie all'agevole condivisione delle informazioni e conoscenze degli operatori permette un'interazione più diretta tra mittente e destinatario (efficienza amministrativa).

Indipendentemente dal grado di decentralizzazione, questo sistema impone un'autonomia gestionale e tributaria, ma necessita, allo stesso tempo, del supporto organizzativo e monetario dei governi centrali che svolgono anche la funzione di coordinamento del sistema. Disporre di governi locali dotati di una certa

autonomia, consente a quest'ultimi di cogliere le particolarità dei territori e al tempo stesso di indirizzare la propria politica per rispondere in maniera efficiente alle esigenze specifiche. È evidente quindi, come la complessa articolazione dei territori, rende necessaria una struttura organizzativa che risponda in modo personalizzato alle chiare differenze linguistiche e storiche. Il Belgio, con la sua evoluzione che lo ha portato a diventare uno Stato federale, è passato da un sistema centralizzato ad una radicale ripartizione dei poteri tra realtà geografiche e linguistiche differenti (Regioni, Comunità, Province).

In conclusione, nonostante la crescente tendenza dei governi a decentralizzare alcune funzioni, resta necessario che le materie chiavi debbano ancora oggi, rimanere di esclusiva competenza dello Stato centrale, per rispettare il principio di solidarietà che costituisce il perno su cui si basano diverse Costituzioni del panorama europeo e mantenere la coesione di un Paese.

BIBLIOGRAFIA

- Arachi G., Zanardi A. (2001) *La devoluzione nel Paese del dualismo*, in Bernardi L. (a cura di), *La Finanza pubblica italiana*, Rapporto 2001, Bologna, il Mulino.
- Arachi G., Pisani S., Santoro A. (2012). in *La finanza pubblica italiana - Rapporto 2012*, Bologna, il Mulino.
- Badriotti, A., Fornasini, M., Vaneecloo; C. (2006). *Fiscal Federalism in the European Union and its Countries*, Bruxelles, Peter Lang.
- Badriotti, A., Fornasini, M., Vaneecloo; C. (2006). *L'evoluzione della Costituzione in Belgio e in Italia: un'analisi delle relazioni fiscali Intergovernative*, Rivista di Politica Economica, SIPI Spa, Vol. 96(4), 229-260, Luglio -Agosto.
- Bernardi, L., Gandullia L. (2004). *Federalismo fiscale in Europa e in Italia*, in *Federalismo fiscale 2004: aspetti quantitativi e confronto con le esperienze europee*, Reforme Associazione.
- Bosi, P. (2015). *Corso di Scienza delle finanze*, Il Mulino, settima edizione.
- Bosi, P., Guerra, M.C. (2017). *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, il Mulino.

- Bordignon, M., Cerniglia, F. (2004). *I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, Rivista di Politica Economica, Vol. 94, issue 9-10, pag 83-166.
- Brosio, G., Piperno, S. (2009). *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo*, Giappichelli.
- Di Caro, P., Monteduro, M.T. (2017). La finanza locale in tempo di crisi: verso un modello di decentramento più equo e sostenibile? G. Arachi e M. Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana - Rapporto 2017*, il Mulino.
- Fausto, D., Pica F. (2000). *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino.
- Fossati, A., Levaggi R., (2009). *Dal decentramento alla devolution: il federalismo fiscale in Italia e in Europa*, Franco Angeli Editore.
- Marè, M. (1998). Strumenti per l'autonomia tributaria delle regioni, in Buglione E., Patrizi V. (a cura di), *Governo e governi*, Giuffrè, Milano.
- Murrer, R. (2011). *Il Federalismo fiscale*, Milano, Cedam.
- Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*, Mc Graw-Hill, New York.
- Porcelli, F. (2015). *Introduzione alla teoria del decentramento fiscale*
www.didattica.unitus.it/
- Ricca, M., Di Majo, A. (2005). *Autonomia tributaria e federalismo fiscale*, Formez.

Rondinelli, G.S, Cheema, D.A. (1983). Implementing Decentralization policies:
An introduction, in Rondinelli, G.S, Cheema, D.A. (a cura di),
Decentralization and Development, Sage Publication, Londra.

SWENDEN W., *Belgian Federalism, Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union*, relazione presentata al Convegno «RIIA Conference - Governing together in the New Europe», presso il Robinson College, Cambridge UK, 12-13 Aprile 2003.

SITOGRAFIA

<https://www.bancaditalia.it/>

<http://www.csfederalismo.it/it/>

<https://ec.europa.eu/eurostat>

<http://www.irpet.it/>

<https://www.istat.it/>

<https://www.lavoce.info/>

<https://www.regione.veneto.it/>

<http://www.rivistapoliticaeconomica.it/>

<http://www.siepweb.it/siep/it/>

<http://www.upbilancio.it>